

L'ORGANISATION

Administrative et Professionnelle

du Ravitaillement de l'Etat Français

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le Samedi 6 Juin 1942, à 14 heures

PAR

Philippe CHOUMERT

Diplômé de l'Ecole Libre des Sciences Politiques

Licencié ès-Lettres

Lauréat de la Faculté de Droit de Paris

MEMBRES DU JURY :

Président : M. BAUDIN

Suffragants : { M. E. DOLLEANS
M. LAUFENBURGER } Professeurs

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1942

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

L'ORGANISATION

Administrative et Professionnelle du Ravitaillement de l'Etat Français

THESE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le Samedi 6 Juin 1942, à 14 heures

PAR

Philippe CHOUMERT

Diplômé de l'Ecole Libre des Sciences Politiques

Licencié ès-Lettres

Lauréat de la Faculté de Droit de Paris

MEMBRES DU JURY :

Président : M. BAUDIN

Suffragants : { M. E. DOLLEANS } Professeurs
 { M. LAUFENBURGER }

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1942

La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Vivre, et manger pour vivre, est une nécessité physique à laquelle l'homme ne peut échapper. L'individu peut supporter bien des privations et bien des souffrances, et se passer de bien des choses. Mais il lui faut absorber chaque jour un nombre minimum de calories et de vitamines.

Une des premières tâches qui s'imposait donc au Gouvernement du Maréchal après l'armistice, c'était d'assurer à tous les Français ces indispensables calories. Pour sauver la race, le premier problème à résoudre était celui du Ravitaillement.

Ce n'était pas la première fois, en 1940, qu'un Gouvernement se préoccupait d'assurer, par des moyens en partie étatiques, le Ravitaillement National.

Déjà sous l'Ancien Régime, la Monarchie, pour approvisionner les Français en céréales, suivait toute une politique de direction de l'économie, et contrôlait étroitement le commerce intérieur et extérieur du blé. Cette politique apportait des entraves considérables à la circulation des grains, et aggravait les famines plutôt qu'elle ne les empêchait.

La liberté du commerce des grains fut établie peu avant la Révolution. Mais des récoltes mauvaises amenèrent la disette, et le peuple accusa le Gouvernement d'accaparement. La question du pain et du ravitaillement, par les

émeutes populaires qu'elle suscita, fut une des premières causes de la Révolution Française.

Au XIX^e siècle, le mécanisme des prix et les lois de l'économie libérale jouèrent en matière de Ravitaillement. Toutefois, ce n'est guère qu'à partir de la seconde moitié du siècle que le perfectionnement des moyens de culture, et bientôt l'apport des pays neufs, écartèrent la menace de famine, et assurèrent à la population des approvisionnements réguliers et abondants.

Seulement, l'industrialisation croissante du pays poussait une partie de la population des campagnes à s'entasser dans les grands centres urbains. Or, ceux-ci ne produisent à peu près rien par eux-mêmes au point de vue alimentaire et une guerre ou une révolution, avec l'arrêt total ou partiel des transports à l'intérieur et à l'extérieur du pays qu'elle implique, risque de les affamer. C'est dans de telles circonstances qu'un problème de Ravitaillement se pose de nouveau avec acuité.

La guerre mondiale de 1914 et l'occupation de toute une partie du territoire rendirent ce dernier si complexe à résoudre que l'Etat dut intervenir. Une véritable politique d'économie dirigée fut mise en œuvre.

Depuis l'armistice, la pénurie de vivres qui s'est manifestée, et aussi le déchaînement des égoïsmes individuels provoqué par la défaite, ont donné au Ravitaillement une importance cruciale pour la vie nationale.

Non seulement il est devenu le lieu commun des conversations familiales ou mondaines, mais encore il a servi d'exutoire aux rivalités politiques et électorales, arrêtées pour un temps par la force des choses.

La recherche des « responsables du Ravitaillement » passionne l'opinion. Le ministre et le service du Ravitaillement sont pris comme boucs expiatoires. Le marché noir est devenu un « mythe » dont on se sert pour agiter l'opi-

nion. Les adversaires du Gouvernement du Maréchal en profitent pour semer la confusion dans les esprits.

A l'heure actuelle, en effet, les rouages du Ravitaillement sont fort peu connus. La plupart des gens n'ont guère de rapports qu'avec la personne qui distribue les cartes d'alimentation à la mairie, ou bien leurs commerçants attitrés. Beaucoup entendent bien parler dans les journaux du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement, ou des fameux contrôleurs mobiles, mais ils ne savent à peu près rien sur eux. Le grand public ne fait pas la distinction entre le Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle, le Ministère de l'Agriculture et le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement.

Cette thèse n'a pas pour objet de juger en bien ou en mal le fonctionnement des services du Ravitaillement. Elle prétend seulement analyser comment est conçu le mécanisme administratif et professionnel du Ravitaillement, et au point de vue structure uniquement.

L'étude de l'organisation du Ravitaillement, ce sera celle des organes, services administratifs ou groupements professionnels, qui dépendent actuellement du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement, et qui s'occupent principalement de la collecte des denrées alimentaires et de leur répartition entre les consommateurs.

Cette étude est statique plus que dynamique, organique plus que fonctionnelle. Elle se propose de rechercher les divers organismes qui existent, et d'examiner leurs attributions respectives et leurs liens mutuels.

Une première partie, intitulée « Evolution et Généralités » permettra d'abord de jeter un bref aperçu sur l'expérience de 1914 et de montrer l'évolution qui s'est produite depuis, évolution qui a abouti dans son dernier stade à la loi du 23 octobre 1941 relative à l'organisation du Ravitaillement sur le plan national, régional et départemental. Il sera alors possible de dégager la physionomie générale

de l'expérience actuelle; l'aspect Service Public et l'aspect d'Organisation Professionnelle du Ravitaillement.

Une deuxième partie sera consacrée à l'« Organisation sur le plan national » du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement et des organismes, administratifs ou professionnels, qui s'y rattachent plus ou moins directement.

L'analyse des textes et de leur application permettra d'esquisser les contours de l'économie dirigée dans le domaine du Ravitaillement, avec toute la puissance de l'appareil administratif qu'elle comporte, mais aussi avec sa complexité et ses défauts.

Toutefois, il ne s'agit pas ici d'étudier le fonctionnement du planisme et du rationnement.

Enfin, la troisième partie montrera comment les organes centraux et nationaux sont continués et prolongés sur le plan local, régional ou départemental. Là encore, il faudra partir des textes et chercher comment ils vivent. Dans un pays comme le nôtre, dont le territoire est morcelé et où les communications sont rendues difficiles par la guerre et l'occupation, la nécessité d'établir un juste équilibre entre centralisation et décentralisation rend la tâche du gouvernement très délicate. Il est intéressant de voir la solution apportée à ce problème en matière de ravitaillement.

PREMIÈRE PARTIE

ÉVOLUTION ET GÉNÉRALITÉS

CHAPITRE I

UN PRÉCÉDENT : L'EXPÉRIENCE DE 1914 - 1918

En 1914, le problème du Ravitaillement de la nation se posa très vite au gouvernement de guerre.

Il devenait impossible de laisser jouer librement le mécanisme des prix.

Côté demande, la consommation avait considérablement augmenté, du fait de la guerre et des besoins de l'armée.

Côté offre, la production agricole avait diminué dans une assez forte proportion par suite de la mobilisation, et surtout de l'occupation d'une partie du territoire. Les importations de produits alimentaires étaient forcément limitées, et ne pouvaient être laissées au libre arbitre des commerçants.

Réduit à ses propres moyens, le commerce normal n'eût pas été à même de faire face à tous les besoins, et notamment d'assurer, comme il le faisait auparavant, l'approvisionnement régulier des régions où la production locale est inférieure à la consommation.

Le Service du Ravitaillement reconnut qu'il devait user des facilités dont il pouvait disposer en tant qu'administration d'Etat, et agir à côté du commerce en le suppléant là où il était impuissant.

Mais il convient de remarquer dès à présent que l'intervention étatique n'a jamais été conçue comme l'application de principes prédéterminés d'économie dirigée. Elle s'est

développée au jour le jour, quand la nécessité s'en faisait sentir.

Par ailleurs, le champ d'application de cette intervention est toujours resté strictement limité, même aux heures les plus graves, et ne s'est guère étendu qu'aux denrées essentielles, telles que pain et sucre. La réglementation a surtout produit ses effets dans le domaine de la taxation et de la fixation des prix.

Les phases du développement de cette intervention sont marquées par 3 lois de principe :

La première est la loi du 16 octobre 1915 qui ne concerne que les céréales, et qui crée un compte spécial dans les écritures du Trésor.

La seconde est la loi du 20 avril 1916, plus générale, qui prévoit :

a) La taxation d'un certain nombre de denrées et de produits de première nécessité que son article premier énumère.

b) L'achat amiable ou la réquisition de ces mêmes denrées et produits après taxation, en vue de cessions aux municipalités.

c) L'ouverture au compte spécial du Ravitaillement d'une deuxième section pour la comptabilisation de ces opérations d'achats et de cessions.

Enfin la loi du 10 février 1918 investit le Gouvernement du pouvoir général et absolu de réglementation que la situation du moment exigeait.

« Des décrets pourront réglementer ou suspendre, en vue d'assurer le ravitaillement national, la production, la fabrication, la circulation, la mise en vente, la détention ou la consommation des denrées servant à l'alimentation de l'homme et des animaux. »

Le présent chapitre n'a pas la prétention d'exposer le fonctionnement des services du Ravitaillement en 1914-

1918. Il s'agit seulement de rechercher comment ces services ont été organisés, et dans quelle mesure ils ont fait appel au concours des professionnels, pour l'organisation des marchés.

I. — Les Services administratifs du Ravitaillement

Sur le *plan national*, il y a eu une confusion extrême dans l'organisation des Services du Ravitaillement.

Tantôt ils ont constitué un simple service, tantôt un département ministériel, tantôt un sous-secrétariat d'Etat.

Il ne semble donc pas qu'on se soit mis d'accord sur la nécessité de créer un Service Public du Ravitaillement, correspondant à un département administratif distinct.

En tout état de cause, il est intéressant d'exposer brièvement l'*historique* des Services du Ravitaillement.

Un décret du 8 septembre 1914 a créé, sous l'autorité du Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, un service chargé de concourir au Ravitaillement de la population civile, en facilitant l'importation et la répartition des denrées essentielles à son alimentation.

La mission de ce service est donc assez limitée, et d'ailleurs il ne comprend que deux sections :

- une Section du Ravitaillement en grains, farines, fourrages ;

- une Section du Ravitaillement en toutes autres denrées et marchandises.

Le décret du 31 décembre 1916 transfère au Ministre des Travaux Publics, des Transports et du Ravitaillement les attributions relatives à l'application des lois et règlements concernant le ravitaillement de la population civile, la taxation et la réquisition des denrées et substances. Il est chargé également du ravitaillement de l'armée, en ce qui concerne les services des subsistances militaires.

En avril 1917, un nouveau changement intervient : Un Ministre du Ravitaillement Général et des Transports Maritimes est créé.

Mais, dès juin 1917, le service des combustibles et des transports maritimes est rattaché à un Sous-Secrétaire d'Etat de l'Armement et des Fabrications de Guerre, dépendant du Ministre du Ravitaillement Général et des Transports Maritimes.

Le décret du 4 juillet 1917 transfère au Ministre des Travaux Publics et des Transports Maritimes les attributions du Ministre du Ravitaillement Général et des Transports Maritimes concernant les transports maritimes. Ce dernier devient Ministre du Ravitaillement Général.

Le Ministre du Ravitaillement Général a une existence éphémère. En novembre 1917, un Ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement est organisé : sous l'autorité du Ministre, un Sous-Secrétaire d'Etat au Ravitaillement dirige les services du Ravitaillement.

Ces changements ministériels ont entraîné des modifications fréquentes dans l'organisation des services du Ravitaillement.

Ceux-ci, en juillet 1917, étaient composés de la façon suivante :

- a) Le *Cabinet du Ministre*, avec plusieurs services :
 - Service du Cabinet ;
 - Personnel de l'Administration Centrale ;
 - Service des Fraudes, des Spéculations et des Accaparements ;
 - Contrôle des dépenses engagées.
- b) La *Direction du Ravitaillement* avec :
 - Le Cabinet du Directeur ;
 - Le Service du Personnel ;
 - Un certain nombre de sections :

— Première section : Section administrative et économique ;

— Deuxième section : Sucres ;

— Troisième section : Questions relatives à la taxation et à la réquisition de viandes, pommes de terre, fruits et légumes frais, lait, beurre, œufs, fromages ;

— Quatrième section : Questions concernant l'approvisionnement des denrées ci-après : poissons, sels, riz, café, huile, graines, légumes secs, pétrole et essences, bougies et autres matières d'éclairage ;

— Cinquième section : Section d'Arkangelsk, ravitaillement en produits russes.

— La *Sous-direction des Céréales*, composée de 4 sections.

c) Le *Service de la Comptabilité*, qui donne son visa préalable à toute décision susceptible d'avoir une répercussion, soit sur les crédits budgétaires, soit sur le compte spécial.

— Comptabilité générale du ministère ;

— Comptabilité du compte spécial du Ravitaillement Civil

Cet exposé sommaire montre l'importance et la complexité des services en cause. Il est à remarquer d'ailleurs qu'ils ne s'occupent pas uniquement de produits alimentaires, mais aussi de produits industriels : essences, produits d'éclairage, etc...

Il convient de mentionner pour terminer un service de l'administration centrale que l'on trouve à la fin de la Grande Guerre, et qui a été organisé de façon analogue après l'Armistice de 1940 : il s'agit de l'Inspection Générale du Ravitaillement, chargée de missions dans les départements.

Si on passe à présent sur le *plan local*, on constate que le personnage important est le *Préfet*.

Dans un discours prononcé en 1917, le Ministre du Ravitaillement affirme :

« L'action des préfets est absolument indispensable, et, « suivant les cas, la situation d'un département peut se « trouver compromise ou, au contraire sauvée, par l'action « énergique qu'ils croiront devoir inaugurer. »

C'est le Préfet qui exerce les pouvoirs reconnus à l'Etat, notamment en matière de réquisition. C'est lui qui, avec le concours des organismes professionnels départementaux : Bureau Permanent pour les Céréales, Comité Départemental pour le sucre, etc..., assure le ravitaillement de la population civile du département et l'exécution des instructions des services de l'Administration Centrale du Ravitaillement.

A côté du Préfet, il faut citer dans le cadre du département des organismes à caractère professionnel qui ont jour un grand rôle dans le ravitaillement : les Chambres de Commerce et les Commissions de Réception (1).

A Paris, il existe un service administratif assez spécial : un arrêté du 24 avril 1917 a nommé une Commission Consultative Spéciale pour le Ravitaillement de la Seine, auprès du Ministre du Ravitaillement Général et des Transports Maritimes. Elle se compose de :

- 2 conseillers municipaux ;
- 2 conseillers généraux et 1 représentant des syndicats, désigné par le Ministre ;
- 1 représentant de la Préfecture de Police ;
- 1 représentant de la Préfecture de la Seine.

(1) Les Commissions de Réception subsistent toujours à l'heure actuelle mais elles sont appelées Commissions d'Achat depuis 1941. Leur étude sera faite dans la III^e Partie de cette thèse.

II. — Les organes professionnels

Pendant la Grande Guerre, le Gouvernement ne concevait pas une politique d'intervention sans faire appel au commerce et aux professionnels. Il ne s'agissait pas tant de déposséder le commerce que de le seconder et de suppléer à son action, là où c'était nécessaire.

D'après M. Viollette, Ministre du Ravitaillement, dans un discours de 1917 (1) : « Il faut que l'Etat se charge du contrôle, il faut qu'il puisse se charger de la surveillance dans la limite où il peut agir sur les prix. Mais si vous voulez imposer à l'Etat cette charge universelle d'être répartiteur de toute denrée, je vous avoue que je vois mal comment il ferait et pourquoi, pour faciliter son rôle, il ne serait pas admissible qu'il fit naturellement appel au commerce honnête et loyal, en prenant les précautions nécessaires. »

L'organisation de la profession est déjà une idée que l'on trouve exprimée, mais elle s'entend plutôt sur le plan de la concurrence commerciale.

Pour citer encore M. Viollette (1) : « Je veux organiser le commerce, je veux faire effort pour le débarrasser des gens qui, souvent, interviennent dans les opérations commerciales sans être commerçants, et qui pèsent si lourdement sur les transactions commerciales. »

Quoiqu'il en soit des déclarations de principe, c'est d'une façon toute pragmatique que des organismes professionnels ont été créés : aucune organisation professionnelle d'ensemble n'a été envisagée.

C'est l'étude de l'organisation des marchés les plus

(1) VIOLETTE, *Six mois au Ministère du Ravitaillement Général*, Paris, 1917.

intéressants, marché des céréales, marché du sucre, marché de la bière, marché du lait, qui permettra de voir dans quelle mesure les professionnels ont été appelés à collaborer à l'organisation du Ravitaillement à côté de l'Etat.

LE MARCHÉ DES CÉRÉALES

Avant d'étudier l'Office des Céréales, il faut faire un bref exposé historique des mesures successives qui ont été prises, ou plutôt des phases de l'intervention.

Dans une première période, qui va jusqu'au décret du 30 novembre 1917, on ne trouve que des mesures de réglementation et des opérations d'achat et de cession d'appoint.

Au début, le Gouvernement fit appel aux Chambres de Commerce : des crédits furent ouverts à certaines de ces compagnies pour leur permettre de procéder à des opérations d'achat et de répartition de céréales et de farines, destinées au ravitaillement de la population civile.

Les résultats furent médiocres : insuffisamment outillées en personnel et en matériel, les Chambres de Commerce ne purent pas rendre les services qu'on attendait d'elles. Aussi, dès 1915, le Gouvernement se décide à agir directement.

La loi du 16 octobre 1915 lui reconnaît le droit de réquisition : « pendant toute la durée de la guerre, il peut être pourvu, par voie de réquisition de blé et de farine, à l'approvisionnement de la population civile ». Le droit de réquisition est exercé, dans chaque département, par les préfets ou par leurs délégués, sous l'autorité du Ministre du Commerce.

Dans une deuxième période, au contraire, qui va de 1917 à 1920, la pièce essentielle du régime des Céréales est l'Office Central des Céréales et le Comité Central de la Meunerie, constitués par le décret du 31 juillet 1917. Cette loi décide que, désormais, l'achat et la répartition totale

des céréales, pour les besoins des armées comme pour ceux de la population civile, seront placés sous le contrôle de l'Etat et effectués par les nouveaux organismes créés.

Enfin, la loi du 30 novembre 1917 institue un régime qui permet, jusqu'à la fin de la guerre, d'assurer l'approvisionnement régulier du pays en céréales, en farines, en pain, par l'institution d'un monopole d'achat et de répartition, et par une réglementation complète et précise de la fabrication et de la consommation du pain.

Sur le *plan national*, on trouve deux organismes para-administratifs, où siègent à la fois des fonctionnaires et des professionnels :

1° L'*Office Central des Céréales* est formé de représentants de l'administration et de négociants en grains, chargés de contrôler l'achat, la répartition et le transport des céréales sur toute l'étendue du territoire

2° Le *Comité central de la Meunerie et de la Boulangerie*, composé de représentants de l'Administration, de la meunerie, de la boulangerie et des organisations ouvrières, collabore à l'approvisionnement des meuneries et boulangeries, et participe au contrôle de la mouture des céréales panifiables.

Les séances des 2 comités ont lieu au Ministère du Ravitaillement.

Ces organismes ont surtout une action de contrôle. Ils jouent le rôle de simples services administratifs à caractère professionnel, et non pas d'organismes décentralisés, tels que ceux qui ont été créés en France depuis l'Armistice de 1940.

Sur le *plan départemental*, l'*Office départemental des Céréales* agit sous l'impulsion des 2 Comités Centraux.

Présidé par le Préfet ou par un délégué, il se compose :

1) D'un ou plusieurs négociants ou courtiers en grains, choisis par le Ministre du Ravitaillement, sur proposition

de l'Office Central et chargés, en qualité d'agents répartiteurs, de contrôler les achats et de répartir les quantités, conformément aux instructions de la Direction du Ravitaillement.

2) D'un meunier choisi par le Ministre sur proposition du Comité Central de la Meunerie et chargé du contrôle des moulins dans le département.

3) De deux membres du Conseil Général, désignés par la Commission départementale.

4) D'un officier du service de l'intendance, désigné par le ministre.

5) D'un médecin hygiéniste, d'un boulanger et d'un représentant d'une Société coopérative du département, désignés par le Préfet.

La composition de ce Comité est donc très large : il s'agit là d'un service administratif, où sont appelés des représentants des divers intérêts en cause, entre autres des professionnels.

Ce caractère de service administratif s'affirme quand on passe en revue les attributions de l'Office.

L'Office départemental surveille l'exécution des opérations d'achat de céréales, assure l'approvisionnement des meuneries et boulangeries, et surveille la mouture des céréales panifiables et les livraisons de farine, ainsi que la fabrication et la vente du pain. C'est également lui qui propose au Préfet les prix à fixer pour la taxation de la farine et du pain. Il connaît, d'une manière générale, des difficultés relatives à la réglementation de la consommation du pain.

Dans le cadre du département, la réalisation et la répartition des céréales sont faites par des professionnels et des fonctionnaires.

a) *en ce qui concerne la réalisation*, les deux catégories d'agents agissent concurremment.

Pendant la première partie de la guerre, la réalisation a été effectuée, d'une part, par l'Intendance qui, assistée des commissions de réception, opérait, par voie de réquisition, d'autre part par le commerce libre.

Le décret du 31 juillet 1917 reconnut la nécessité d'en arriver à l'acheteur unique pour rétablir l'ordre sur le marché, mais il ne dégagera pas la conséquence logique de sa conception : les commerçants, seuls acheteurs de céréales, devaient seulement être placés sous le contrôle de l'Etat.

Le décret du 30 novembre 1917 institua le principe de l'achat intégral de toutes les céréales indigènes par l'Etat. Le monopole d'achat de l'Etat est assuré par diverses mesures : blocage de la récolte, circulation des céréales subordonnée à la délivrance d'un permis de circulation ou d'un permis d'expédition.

Le nouveau régime essaie d'instituer une collaboration entre services administratifs et initiatives individuelles. C'est toujours la même idée de base : il ne s'agit pas de supprimer le commerce libre, mais seulement de le suppléer.

Pour cela, la réalisation des céréales peut être effectuée dans chaque commune par l'un des 3 modes suivants :

1° Livraison des producteurs à la commission de réception :

2° Livraison des producteurs aux meuniers.

3° Livraison des producteurs aux commerçants et courtiers en grains patentés avant le 1^{er} juin 1917.

Les présidents des commissions de réception, les meuniers, les négociants et les courtiers, agissant pour le compte de l'Etat, notifient les quantités achetées au Bureau permanent et les tiennent à sa disposition.

b) *en ce qui concerne la répartition*, l'intervention de l'Administration devient plus accentuée. La cheville ouvrière du régime est constituée par les *Bureaux perma-*

nents. Dans chaque Office départemental, le bureau permanent est composé du sous-intendant militaire chargé du ravitaillement dans le département, du ou des contrôleurs des moulins et de 4 membres choisis par le Préfet parmi les présidents des commissions de réception, les agriculteurs et les personnes faisant partie de l'Office départemental.

La base de la répartition est le contingent de céréales destinées à la fabrication du pain, fixé pour chaque département par le Ministre, sur la proposition du Préfet. Ce contingent est établi en tenant compte du nombre des habitants, du taux des rations de pain, et déduction faite des quantités de céréales laissées à la disposition des producteurs pour leur consommation familiale.

Le bureau permanent s'occupe :

1°) de la répartition entre les moulins chargés d'alimenter le département en farines ;

2°) du paiement aux meuniers, aux commerçants et aux courtiers des céréales qu'ils ont achetées pour le compte de l'Etat, et de tous autres règlements relatifs à l'achat et à la circulation des céréales.

3°) de la répartition de la farine entre les boulangeries du département.

Le Marché des Céréales fournit donc l'exemple d'une collaboration assez poussée entre fonctionnaires et professionnels, mais dans le cadre de services administratifs.

LE MARCHÉ DU SUCRE

L'intervention de l'Etat s'y exerce également au stade de la répartition, en liaison avec les professionnels.

Par le décret du 2 mars 1916, l'Etat se constitue seul acheteur du sucre sur les marchés étrangers.

Sur le plan national, un Comité Central de Répartition est institué au ministère. Il est chargé, en dehors d'attribu-

tions consultatives, d'examiner les requêtes concernant les contingents départementaux, leur formation et leur révision.

La répartition entre les régions est effectuée chaque jour par un organisme professionnel, la Chambre Syndicale du Commerce des Sucres à Paris. Elle reçoit un relevé des opérations des agents répartiteurs.

En outre, dans chaque département, un arrêté du 20 octobre 1916 institue un Comité de répartition composé, sous la présidence du Préfet ou de son délégué :

1°) D'un ou plusieurs représentants des municipalités.

2°) D'un ou plusieurs représentants des Chambres de Commerce.

3°) D'un représentant de l'administration des Contributions Indirectes.

4°) D'un représentant des compagnies de transports.

5°) De commerçants et industriels choisis dans le commerce de gros ou de détail de l'épicerie et dans les industries fabriquant le sucre.

6°) D'un ou plusieurs représentants de l'industrie de la raffinerie.

7°) D'un représentant des syndicats de l'épicerie et d'un représentant des sociétés coopératives de consommation.

Le Comité départemental a pour attributions de veiller à la distribution du sucre alloué au département pour les besoins de la consommation familiale et de l'industrie, de centraliser toutes les demandes de fournitures de sucre et de surveiller les attributions.

A côté du Comité départemental se trouve un agent répartiteur chargé d'assurer les livraisons correspondant à son contingent, et avec lequel le Comité entre en liaison.

En 1917, d'ailleurs, la consommation familiale et la consommation industrielle du sucre ont été contingentées,

LE MARCHÉ DE LA BIÈRE

Les arrêtés du 10 août 1917 et du 2 février 1918 organisent l'intervention de l'Etat.

Le Comité Central de Répartition pour la brasserie, la malterie et le commerce des orges est constitué au Ministère du Ravitaillement.

C'est un organe administratif, composé de professionnels et de représentants de l'administration, nommés par arrêté du Ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement.

Auprès du Comité Central, il est créé une Commission d'expertise, chargée d'arbitrer les litiges concernant la répartition des orges et des malts, qui s'élèvent entre industriels ou catégories d'industriels participant à la dite répartition.

Les membres de cette Commission sont choisis parmi les membres du Comité et désignés par le Ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement, qui peut leur adjoindre des personnes qualifiées par leur compétence et étrangères au Comité.

Le Comité Central a un pouvoir assez étendu, comparable, dans une certaine mesure, à celui des Bureaux Nationaux de 1940.

Les chefs des établissements servant à l'industrie brassicole et aux industries et commerces annexes sont tenus de se soumettre à toutes instructions, inspections ou vérifications des membres du Comité Central ou des agents accrédités par lui, et de faciliter par tous les moyens les opérations de contrôle.

Les sanctions sont l'interdiction au contrevenant de recevoir des céréales, et la réquisition des stocks détenus par lui,

Le Comité Central s'occupe des opérations de répartition.

Toutes les commandes doivent lui être adressées et les livraisons sont, selon ses indications, faites par les soins de l'Office des Céréales.

Il est l'intermédiaire obligatoire entre l'Office des Céréales et les brasseries, et il prête son concours à celles-ci pour leur faciliter leur approvisionnement en malt.

Les déclarations de stocks qui sont faites aux mairies sont transmises au Comité Central.

LE MARCHÉ DU LAIT

La production des fromageries et établissements se livrant à la transformation du lait et de ses dérivés, est soumise à un contingentement dans la limite où l'exige l'alimentation en lait frais de la population civile, et particulièrement des enfants, des vieillards et des malades.

Dans chaque département est institué un *Comité de Répartition du Lait*, rattaché à l'Office départemental des vivres. Il est constitué par le Préfet et présidé par lui ou par son délégué ; il comprend parmi ses membres des représentants des catégories d'établissements visés, ainsi que des municipalités de centres à ravitailler.

Ce comité est chargé d'assurer la répartition des disponibilités en lait frais, et les conditions et modalités du contingentement des industries de transformation du lait.

IMPORTATIONS

En matière d'importations, ce sont, à partir de 1916 ou 1917, des organismes interalliés qui reçoivent un monopole.

Pour les céréales, les achats sont effectués par le *Wheat Executive* (comité exécutif du blé), véritable triumvirat français, anglais et italien, doté des pouvoirs les plus éten-

des et disposant d'un personnel et de services organisés sur le modèle d'une vaste maison de commerce.

A partir de 1917 pour la viande, le *Meats and Fats Executive* a le monopole absolu de l'importation en France des viandes congelées et frigorifiques.

Là où il n'existe pas d'organismes interalliés, l'Etat se réserve un monopole d'achat, et les importateurs sont organisés, en consortiums, ceux-ci ayant la forme de sociétés commerciales par actions.

Tel est le cas, par exemple, pour l'importation des graines oléagineuses d'Afrique Occidentale Française. Selon les directives du ministère, les fabricants d'huile se groupèrent en consortium de l'huilerie française. Le consortium se portait acquéreur c.a.f. port français des oléagineux appartenant à l'Etat. Il s'engageait à fabriquer l'huile sous le contrôle des services du ravitaillement et à la revendre aux prix qui lui seraient indiqués, l'Etat devant d'ailleurs participer aux bénéfices.

CONCLUSION

L'étude qui vient d'être faite de l'organisation du Ravitaillement en 1914-1918 permet de tirer un certain nombre de conclusions.

Tout d'abord, c'est déjà une expérience d'économie dirigée qui est entreprise, mais ceux qui la tentent sont des libéraux : ils entendent limiter leur expérience à la durée de la guerre. Dès 1919 et 1920, la liberté antérieure est rétablie petit à petit.

Le secteur libre reste toujours très important ; le rationnement ne s'étend guère qu'aux produits alimentaires essentiels.

Même dans le secteur dirigé, les professionnels conservent une place de premier plan. Ils sont appelés par l'Etat

à entrer dans les divers services administratifs de contrôle ou de répartition qui sont organisés. Presque toujours, ils continuent à effectuer les opérations commerciales proprement dites, sous le contrôle de l'Etat.

Il n'existe pas d'organisation professionnelle véritable. La réglementation qui est établie par l'Etat ou par des organismes étatiques a surtout pour but d'éviter une concurrence qui serait désastreuse.

Seulement, cette expérience a la valeur d'un précédent : le législateur s'en rappellera lors de l'établissement de la loi du 11 juillet 1938. L'Etat est intervenu dans un domaine qui, jusqu'alors, lui était resté fermé, le ravitaillement de la population civile.

CHAPITRE II

LES GRANDES PHASES DE L'EXPÉRIENCE ACTUELLE : DE L'ÉCONOMIE LIBÉRALE A L'ÉCONOMIE DIRIGÉE

Depuis le début du XX^e Siècle, le libéralisme a lentement décliné, et il a fini par être remplacé progressivement par un régime d'économie dirigée sous le signe duquel nous vivons à l'heure actuelle. Il est nécessaire d'insister quelque peu sur cette transformation pour pouvoir comprendre ce qui s'est passé dans le domaine du Ravitaillement.

Les économistes libéraux classiques ont affirmé deux propositions liées, mais distinctes. La première, c'est qu'il existe un ordre spontané des choses, indépendant des interventions de l'Etat dans l'ordre économique. La seconde, c'est qu'il y a supériorité et précellence de l'ordre économique naturel sur les arrangements humains, quels qu'ils soient.

Cette doctrine conduit au fameux « Laissez faire, laissez passer ». Chaque homme doit être libre de choisir sa voie comme il lui plaît ; de fonder et d'exploiter des entreprises à ses risques et périls ; de se livrer aux productions qu'il préfère, selon les procédés techniques de son choix ; d'acheter et de vendre librement sur le marché intérieur,

à des conditions fixées par l'accord des parties et à des prix déterminés par la loi de l'offre et de la demande ; enfin d'effectuer de larges échanges avec les pays étrangers. Le pivot du système libéral, c'est le mécanisme des prix ; c'est lui qui permet de réaliser l'ajustement de la production à la consommation, notamment sur le marché des produits alimentaires qui nous intéresse tout particulièrement.

Le régime libéral ainsi conçu a présenté de grands avantages pendant la première moitié du XIX^e siècle, car c'est lui qui a permis à la révolution industrielle de se faire. Le régime des corporations était un régime d'économie fermée et d'artisanat hostile aux nouvelles entreprises. Du jour où des techniques nouvelles permirent de capter des forces naturelles bien autrement puissantes que celles de l'homme, la dimension des entreprises devait nécessairement s'accroître dans la même proportion. Seul un régime de liberté ouvrait aux initiatives individuelles un champ d'action suffisant.

Seulement, si l'économie libérale permit au XIX^e siècle un accroissement considérable de la production et du « standard de vie » de l'homme, son fonctionnement ne s'est pas fait sans à-coups. L'équilibre économique, entendu comme l'adaptation de la production à la consommation, et l'interdépendance des marchés ont eu comme contrepartie les crises périodiques de surproduction, le gaspillage, les troubles sociaux et le chômage permanent.

Avec le temps, le coût de fonctionnement du libéralisme n'a fait que s'accroître, tandis que ses avantages devenaient moins évidents. Depuis la guerre de 1914-1918, il n'y a plus de crises périodiques de surproduction, mais un déséquilibre permanent entre la production et la consommation, aggravé à partir de 1930.

Les essais de direction de l'économie sont venus d'une réaction contre les inconvénients et les abus du libéralisme. Réaction pensée et réfléchie tout d'abord de ceux qui ne pensent pas que l'ordre naturel des choses soit le meilleur ou le seul possible lorsqu'il fonctionne aussi mal. Réaction spontanée également qui est venue de la recherche des remèdes destinés à pallier aux crises économiques et aux fléaux sociaux. Sans doute la croissance du syndicalisme ouvrier, le développement des ententes et des cartels, la taxation des denrées essentielles et l'intervention progressive des pouvoirs publics ont-elles effectivement paralysé le mécanisme libéral. Toutefois, il convient de remarquer qu'elles se sont produites naturellement, et qu'elles n'auraient pas eu lieu sous cette forme si le régime libéral n'avait pas fonctionné.

Quoi qu'il en soit, une évolution continue a fini par remplacer le libéralisme par un régime d'économie dirigée. L'extension de celle-ci s'est faite par cascades et a pris sans cesse plus d'ampleur, du fait de la solidarité des économies des différents peuples, qui est difficilement conciliable avec des régimes différents.

La guerre actuelle est venue pour une part du heurt des nations ralliées au «directionnisme», et de celles qui restaient attachées à un régime libéral affaibli. La différence existait surtout dans le domaine des principes, car, en pratique, le glas du libéralisme avait sonné dans les économies des puissances démocratiques.

D'ailleurs l'économie dirigée présente des formes différentes suivant les pays, et elle ne correspond pas à une doctrine bien précise : à vrai dire, elle varie du tout au tout suivant les buts poursuivis et les moyens mis en œuvre.

Il est possible d'adopter la définition qu'en donne M. le Professeur Baudin :

« L'économie dirigée est un système dans lequel les

pouvoirs publics, tout en respectant l'ordre individualiste dans son ensemble, s'efforcent de modifier certaines données, le plus souvent dans le but d'agir sur les prix. »

L'économie dirigée se caractérise toujours par ce fait que c'est l'Etat qui dirige : c'est ce qui la distingue des autres formes de direction de l'économie.

Dans la période « entre les deux guerres », la France pratiquait déjà en fait un régime d'économie dirigée.

Toutefois, dans le domaine du Ravitaillement, le mécanisme libéral fonctionnait encore. Les ressources de la France et de ses colonies en produits alimentaires étaient abondantes. Le ravitaillement du pays se faisait sans trop d'à-coups par le jeu de la loi de l'offre et de la demande, et par le truchement des intermédiaires, commerçants en gros ou en détail. Ce n'est que lentement et par étapes successives que l'on s'est acheminé vers le régime actuel, la loi du 11 juillet 1938 marquant un tournant dans cette évolution.

Après la Grande Guerre, la réglementation en vigueur avait été progressivement modifiée et abrogée. Seules restaient en application certaines mesures, comme la taxation des produits essentiels, du pain par exemple. Le mécanisme libéral jouait comme auparavant.

C'est seulement depuis la crise de 1930 que l'intervention de l'Etat se manifesta à nouveau, par suite de la nécessité de chercher des remèdes à la crise. Toutefois l'Etat se contenta surtout d'encourager les ententes entre les producteurs et le cas échéant de les rendre obligatoires.

D'après M. le Professeur Scelle, « les ententes obligatoires sont des accords collectifs professionnels ou interprofessionnels dont les statuts sont homologués, et c'est pour cela qu'elles sont dites obligatoires par les pouvoirs publics, ou étendues par eux à toute la profession ou à un groupe de professions, encore que ce ne soit pas les pou-

voirs publics, mais les intéressés qui prennent d'ordinaire l'initiative de la réglementation. »

Certaines de ces ententes organisent le marché de divers produits agricoles, mais elles s'occupent surtout du domaine de la production ou de la transformation des denrées et non de l'approvisionnement et de la répartition proprement dites, qui restent libres.

On peut citer notamment l'organisme interprofessionnel de l'industrie sucrière. Résultant d'une entente libre entre les fabricants conclue en 1931, son statut fut ensuite homologué par décret. Rendu obligatoire, il s'étendit aux planteurs et aux raffineries.

Un autre exemple est l'entente sur la chicorée, entente interprofessionnelle où il y a deux professions distinctes : les planteurs et les sécheurs, et où l'intervention de l'Etat est assez puissante.

C'est surtout par la réglementation du marché du blé que l'intervention directe de l'Etat se développe. L'Office du Blé est le résultat d'une poussée de l'économie dirigée qui se produisit en 1936, avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement Blum. Créé sous forme d'établissement public, il a des pouvoirs très étendus en ce qui concerne le marché du blé, et le monopole du commerce de l'importation et de l'exportation du blé. Ses attributions sont notamment d'assurer l'achat du blé au cultivateur et la vente du blé aux minotiers par l'intermédiaire des organismes stockeurs : coopératives de producteurs et négociants en grains, de fixer les prix et la répartition des contingents, le stockage. Toutefois, le principal problème qui se pose à lui n'est pas d'assurer l'approvisionnement du marché français par la réalisation de la récolte nationale ou des importations. Il s'agit avant tout de pallier aux excédents de récolte qui se manifestent, notamment en 1934 et 1938, soit par des exportations, soit par des

dénaturations. Il faut attendre 1939 et la déclaration de guerre pour voir la situation changer.

Assez intéressante pour la présente étude est la structure de l'Office du Blé, qui est celle d'un organe parastatistique, composé de professionnels et de fonctionnaires. L'Office est, en effet, dirigé par un Conseil Central composé de 52 membres : 30 représentants de la production, 9 représentants des consommateurs, 9 représentants des industries intermédiaires et 4 fonctionnaires représentant le Ministre de l'Agriculture, le Ministre des Finances, le Ministre de l'Economie nationale et le Ministre de l'Intérieur. Le Conseil Central est suppléé par un Comité administratif permanent de 9 membres : 5 producteurs, 2 intermédiaires et 2 représentants ministériels. Le Directeur, qui est un fonctionnaire, est chargé de l'exécution des décisions du Conseil Central.

*
* *

La grande loi de base qui permettra d'introduire l'économie dirigée, en matière d'approvisionnement et de répartition, est la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre. Les articles 20 à 24 de cette loi donnent au gouvernement des pouvoirs très étendus de réquisition. L'art. 20 pose un principe général : « La fourniture des prestations nécessaires pour assurer les besoins du pays, est obtenue par accord amiable et, à défaut, par réquisition. »

Le titre IV de la loi, intitulé « organisation économique en temps de guerre » permet au gouvernement d'intervenir activement dans le ravitaillement de la nation.

Art. 46 : « En cas de mobilisation ou dans les cas prévus à l'article 1^{er} de la présente loi, les décrets rendus en conseil des ministres, sur la proposition du ministre responsable tel qu'il est défini à l'article 45 ci-dessus,

pourront réglementer ou suspendre l'importation, l'exportation, la circulation, l'utilisation, la détention, la mise en vente de certaines ressources, les taxer et rationner leur consommation.

« Des décrets pris en la même forme pourront ordonner la déclaration obligatoire, par les possesseurs, producteurs, détenteurs et dépositaires des matières, objets, produits ou denrées qu'ils détiennent et qui sont nécessaires aux besoins du pays... »

La loi du 11 juillet reconnaît donc déjà au gouvernement, en matière de ravitaillement notamment, la plupart des pouvoirs dont il dispose à l'heure actuelle.

Mais elle esquisse également toute une organisation administrative et professionnelle du Ravitaillement.

Sur le plan administratif tout d'abord, l'art. 52 précise :

« A la mobilisation ou dans les cas prévus à l'article 1^{er} de la présente loi, les renseignements relatifs à la production, à la transformation et à la répartition des denrées alimentaires destinées à satisfaire aux besoins tant des forces armées que de la population civile, ainsi que les mesures concernant les mêmes objets, sont centralisés sous l'autorité et la responsabilité d'un ministre unique. »

En ce qui concerne l'organisation professionnelle, l'article 49 la prévoit :

« En temps de guerre, des groupements de producteurs et de commerçants patentés et de consommateurs, même ayant le caractère de sociétés commerciales, pourront être constitués en vue de procéder, sous le contrôle de l'Etat, et conformément aux dispositions des articles 20 à 24 inclus de la présente loi, à toutes les opérations de réunion et de répartition d'une catégorie déterminée de ressources.

« Les groupements pourront être organisés dès le temps de paix par arrêtés des ministres intéressés. Les groupements ouvriers et patronaux devront y être représentés. »

La loi du 11 juillet 1938 ouvre une *seconde phase de l'évolution, qui va jusqu'à l'Armistice*. Elle prévoit, or, vient de le voir, que certaines de ses dispositions pourront entrer en application dès le temps de paix.

Effectivement, certaines mesures autorisées par la loi sont prises dès 1938 et 1939. L'Etat en profite pour intervenir dans l'approvisionnement du pays.

Le problème des importations et des exportations notamment se pose d'une façon pressante, et seul l'Etat peut lui apporter une solution efficace.

Pendant les années qui précèdent la guerre, le commerce libre international n'existe plus. Dans tous les pays, les importations et les exportations sont contingentées, et il faut des licences pour importer.

La « guerre blanche » et bientôt la déclaration de guerre, en septembre 1939, rendent les importations encore plus difficiles. Comme en 1914-18, la question des transports redevient délicate. En outre, il est nécessaire de donner la priorité aux besoins de la Défense Nationale, sur ceux de la population civile.

Toutefois l'Etat n'agit pas seul ; il fait appel à des Groupements d'Importation et de Répartition créés dès 1938, en application de l'art. 49 de la loi du 11 juillet 1938. Ce sont des sociétés commerciales par actions, sur lesquelles l'Etat exerce un certain contrôle. Leur rôle d'organes régulateurs et de contrôle des activités des importateurs prend une importance nouvelle avec la guerre.

Sur le plan départemental, dès octobre 1939, un certain nombre de Groupements Départementaux d'Achat et de Répartition sont formés.

Toutefois, en raison des stocks constitués, les ressources du pays restent abondantes, et c'est seulement à partir de 1940 que la répartition des denrées commence à être organisée de façon rationnelle.

★★

Avec l'Armistice, l'Economie Dirigée s'introduit dans de nouveaux secteurs de l'Economie. Elle va s'appliquer désormais à la répartition des denrées entre les divers utilisateurs ou consommateurs. Le système du rationnement, dont une certaine application avait déjà été faite en 1914-18 et qui était entré en vigueur au début de 1940, est généralisé.

Le rationnement peut être défini le procédé qui permet la répartition équitable et l'attribution régulière des denrées dont il est jugé nécessaire de limiter ou de réglementer la consommation.

La base de ce système, c'est la carte individuelle d'alimentation, titre qui permet de distribuer à chaque consommateur des quantités déterminées de ces denrées, en échange de tickets ou de coupons.

Les détaillants peuvent se réapprovisionner en apportant aux organes départementaux compétents les tickets et coupons qu'ils reçoivent des particuliers, et les bons d'approvisionnement donnés par les collectivités ; ils obtiennent en échange des bons de réapprovisionnement.

Ce système suppose d'ailleurs un blocage des denrées rationnées chez le producteur, l'industriel ou le commerçant, une organisation de la collecte par des agents agréés, un contrôle de la circulation, un plan de mise en place et de répartition.

Cet exposé rapide suffit à montrer l'ampleur des problèmes à résoudre pour un Etat qui se lance dans une politique de rationnement.

Le gouvernement du Maréchal Pétain ne disposait pas du personnel et des compétences nécessaires pour intervenir directement, en se substituant au commerce et à l'industrie.

Il va donc faire appel à ceux-ci, en leur laissant des pouvoirs très étendus pour organiser la collecte et la mise en place des denrées, et en exerçant seulement un certain contrôle sur leur activité. A ce stade, en matière de Ravitaillement, ce sont les professionnels qui sont chargés de diriger l'économie sous le contrôle de l'Etat. Il s'agit encore de cartellisation obligatoire autant que d'économie dirigée.

A côté des Groupements d'Importation et de Répartition, des organes para-administratifs sont créés, les Bureaux Nationaux. La loi du 27 septembre 1940 portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires leur confie un pouvoir réglementaire très étendu.

Sortes d'ententes obligatoires, ils sont chargés d'établir et d'appliquer un plan de collecte et un plan de répartition des produits dont ils ont la charge.

D'un autre côté, organes d'économie dirigée, ils doivent agir suivant les instructions qui leur sont données par le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement, et les textes confient à leurs adhérents une véritable fonction sociale de production.

Seulement, les dirigeants de ces groupes sont encore imbus d'idées libérales et de la mystique de l'intérêt personnel. Gros industriels ou gros commerçants, ils n'agissent pas toujours dans l'esprit de la nouvelle fonction publique dont ils sont investis et certains cherchent à faire passer leur intérêt, ou en tout cas celui de leur profession, avant l'intérêt général.

De tout ceci, il résulte une certaine anarchie latente et une inexécution partielle des ordres du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement et des Bureaux Nationaux.

Une réforme s'avère donc nécessaire, et, par suite des circonstances, elle ne peut avoir lieu que dans le sens

d'une plus grande intervention de l'Etat, puisqu'il faut prendre et exécuter des mesures de salut public.

Cette réforme a été mise sur pied par la loi du 23 octobre 1941 qui organise le Ravitaillement d'une façon hiérarchisée et rationnelle sur le triple plan national, régional et départemental et qui se place sous le signe de l'économie dirigée.

La lecture du rapport qui précède cette loi est intéressante, car elle en marque bien le caractère.

Tout d'abord, le rapport reprend l'idée qui vient d'être exprimée sur la nécessité d'une réforme :

« Les différentes opérations nécessaires au ravitaillement de la population étaient assurées, jusqu'ici, d'une part par les services du ravitaillement et, d'autre part, par des organismes qui n'ont pas paru être exactement adaptés, tant par leur composition que par leur action, aux tâches nouvelles qu'imposaient les circonstances.

« Une modification du régime actuel est apparue comme nécessaire, pour permettre au Secrétaire d'Etat au Ravitaillement d'exercer son rôle dans toute sa plénitude. Il s'agit là d'une réforme qu'imposent des circonstances exceptionnelles. »

Le rapport continue en exposant les changements qui sont apportés dans l'organisation du ravitaillement.

« Les opérations de ravitaillement sont désormais décidées et dirigées par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement assisté du Conseil supérieur du ravitaillement, créé par la loi du 26 juillet 1941.

« Le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement arrête, pour chaque produit, le plan général de ravitaillement.

« La préparation et l'exécution matérielle du plan vont être désormais assurées, en dehors des services régionaux et départementaux, par des organismes placés sous la tutelle du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement ; les Comités

Centraux de Ravitaillement, les Groupements Nationaux d'Achat et les Groupements Départementaux d'Achat qui vont se substituer aux organismes existants.

« Jusqu'ici, l'administration s'en était remise à la profession du soin de réunir et de répartir les ressources, se bornant à exercer une tutelle sur les organismes créés à cet effet.

« Dorénavant, c'est l'administration qui dirige, avec la collaboration de professionnels choisis, non pas en raison de l'importance de leurs affaires, mais uniquement en raison de leur compétence propre et de l'aide qu'ils sont susceptibles d'apporter à l'administration. »

Il y a donc un renforcement très net de l'étatisme et du « directionnisme ». La structure des groupements les met davantage dans la main de l'administration : tutelle renforcée, apparition ou plutôt extension de la notion de responsabilité.

De plus, à côté des professionnels, on voit apparaître des fonctionnaires et des représentants des intérêts généraux du pays.

Le rapport continue en effet :

« Les opérations de collecte et de répartition sont désormais séparées : les Comités Centraux vont assurer la collecte et la mobilisation des produits agricoles consommables en l'état dans un souci de méthode et d'intensification ; pour la préparation et l'exécution, au stade national, du plan de répartition, ils sont assistés de représentants des familles nombreuses ou des municipalités qui vont sauvegarder ainsi les intérêts généraux du pays ; la répartition est assurée entre les départements par l'autorité régionale assistée d'un Comité Consultatif Régional et, à l'intérieur de chaque département, par l'autorité départementale assistée d'un Comité Consultatif Départe-

mental de Répartition, ceci afin d'assurer une meilleure et plus équitable répartition.

« Les Groupements Départementaux d'Achat, désormais uniques dans chaque département, se voient chargés seulement de la réalisation de celles des opérations commerciales, portant sur les denrées ou produits nécessaires au ravitaillement du département, qui leur sont prescrites par le ravitaillement général : les Groupements Nationaux d'Achat voient leur objet social étendu ; ils ont à connaître les opérations commerciales qui leur sont prescrites, non seulement d'importation, mais également de réunion sur le territoire métropolitain, et éventuellement ils ont à exécuter les opérations d'exportation ».

Les attributions des nouveaux groupements sont désormais bien délimitées. Aux Comités Centraux reviennent les opérations de collecte, aux Groupements Nationaux d'Achat les opérations commerciales qui leur sont prescrites.

Enfin, les Comités d'Organisation ou, à leur défaut, les Comités Centraux, restent compétents pour les questions d'organisation professionnelle.

La loi du 23 octobre a donc un grand mérite, celui de prévoir un plan et une organisation d'ensemble de direction de l'économie. Pour la première fois, on ne fait plus de l'empirique, mais une construction ordonnée et cohérente centrée autour de l'Etat.

Pourtant, ce serait à tort qu'on la considérerait comme une législation définitive. L'Economie Dirigée qu'elle organise ne peut se concevoir que dans une économie de guerre où il faut prendre des mesures de salut public. C'est un cadre neutre qui ne présage en rien des solutions qui seront adoptées au retour de la paix, une expérience provisoire qui n'a qu'une portée limitée dans le temps.

Toutefois, le législateur de demain devra tenir compte des réalisations actuelles. En économie politique, comme dans l'histoire des peuples, il y a toujours évolution, bien plus que révolution.

CHAPITRE III

LE RAVITAILLEMENT SERVICE PUBLIC

Le chapitre précédent a montré que les opérations de Ravitaillement qui, il y a quelques années encore, faisaient partie du secteur libre de l'économie, se trouvent aujourd'hui contrôlées par l'Etat : celui-ci dirige la consommation par le rationnement.

L'Economie Dirigée dans ce domaine entraîne la création d'un Service Public du Ravitaillement.

Avant d'étudier le Service Public du Ravitaillement, il faut rappeler ici les éléments du Service Public en général.

I. — Le Service Public

Le Service Public est une « Entreprise d'utilité générale gérée, directement ou non, par une collectivité administrative, selon des règles exorbitantes de droit commun ».

Le premier élément du service public, c'est donc une « entreprise d'utilité générale ». Il faut, suivant l'expression de la jurisprudence, qu'il y ait « carence de l'initiative privée », c'est-à-dire que l'initiative privée ne puisse pas remplir les mêmes buts d'une façon satisfaisante. D'ailleurs, la carence de l'initiative privée ne suffit pas : il est nécessaire que le service public réponde à un besoin collectif plus ou moins impérieux. C'est ainsi que dans

tous les Etats modernes, des services publics comme ceux de l'instruction publique ou de l'hygiène répondent à des besoins collectifs auxquels il faut pourvoir dans l'intérêt national. L'initiative des particuliers, si elle joue un rôle important, n'en reste pas moins insuffisante pour mettre les institutions ou les établissements qu'elle crée à la portée de tous. L'Etat doit intervenir.

Quand il y a service public, en deuxième lieu, une « collectivité administrative » est toujours responsable du fonctionnement de ce service, soit qu'elle le gère directement, soit qu'elle en ait confié la gestion à un autre organisme ou à un particulier: concessionnaire ou fermier.

Actuellement, en principe, cette délégation de la gestion d'un service ne peut s'appliquer qu'à un service d'ordre économique. C'est ce que l'on constate, par exemple, sur le plan communal où les services municipaux d'ordre économique peuvent être organisés, soit en régie, soit en concession, soit sous forme de société d'économie mixte. Au contraire, les services publics administratifs proprement dits ne peuvent être gérés en concession: on ne voit pas très bien une commune donnant à un particulier la concession du service de la police ou de l'état civil.

Tous les services dans lesquels intervient une collectivité administrative ne constituent cependant pas des services publics. C'est le cas d'une commune qui exploite un théâtre ou un cinéma: il s'agit d'une entreprise à la tête de laquelle pourrait très bien se trouver un simple particulier.

En effet, un troisième élément intervient dans la notion de service public. Les services publics fonctionnent « selon des règles exorbitantes du Droit Commun » et donnent lieu à la conclusion de contrats administratifs qui contiennent implicitement ou explicitement des clauses exorbitantes du droit.

Cela doit apparaître dans les textes, car un tel régime d'exception ne se présume pas. Il peut s'agir de l'institution d'un monopole, ou bien des pouvoirs de coercition que les agents du service exercent sur les particuliers, ou bien de la nature du contrôle administratif et financier exercé sur le fonctionnement du service.

Souvent, d'ailleurs, on peut être assez embarrassé pour savoir si on se trouve ou non en présence d'un service public. C'est le cas de la caisse d'assurances maritimes contre les risques de guerre créée en 1914. C'était bien là une entreprise d'intérêt général gérée par l'Administration, mais au début elle fonctionnait comme une compagnie privée et les assurances étaient facultatives. Aussi le Conseil d'Etat a-t-il d'abord considéré qu'il ne s'agissait pas là d'un service public : « considérant que l'Etat... n'a pas entendu gérer ce service dans des conditions différentes de celles où fonctionnaient les entreprises privées d'assurances. »

Mais, en 1917, une loi intervint qui donna à la Caisse d'assurances maritimes le caractère d'un service public, en raison des règles exorbitantes du droit commun qu'elle posait : assurance obligatoire, possibilité pour le Ministre de fixer, sans contestation possible, la valeur assurée. Le Conseil d'Etat fut alors amené à déclarer que la juridiction administrative était compétente. Désormais, tous les éléments du service public étaient réunis : caractère d'utilité générale et carence de l'initiative privée ; gestion par l'Administration ; règles exorbitantes du droit commun.

II. — Ravitaillement et Service Public

Le problème se pose à présent de chercher si ces éléments du service public se retrouvent en matière de ravitaillement.

Le Ravitaillement, sans doute possible, est bien une entreprise d'utilité générale. Il s'agit de satisfaire un besoin collectif primordial, le besoin qu'a l'homme de se nourrir. Or, les ressources existantes depuis l'Armistice sont insuffisantes, par suite des contingentements, de la guerre et du blocus.

A la base du Ravitaillement service public, il y a donc une idée de restriction des biens sur laquelle il convient d'insister quelque peu.

Au cours de la guerre de 1939 et spécialement de la déroute, il y a eu en France des destructions de récoltes très importantes, surtout dans le Nord et l'Est du pays.

Par ailleurs, l'armée française puis l'armée allemande ont effectué de lourdes réquisitions. Cette dernière a saisi comme prises de guerre la plupart des stocks sur lesquels elle a mis la main.

Enfin, au cours de l'exode, le manque de soins a causé de lourdes pertes aux récoltes et au bétail.

La France, pour compenser ces pertes, ne peut compter que sur elle-même, alors qu'en temps ordinaire elle importait une certaine partie des produits nécessaires à son alimentation. Le blocus rend, en effet, les importations impossibles, et les envois des colonies se font de plus en plus rares.

Or, la production agricole métropolitaine est limitée par d'étroites contingences : manque d'engrais, pénurie des transports, main-d'œuvre insuffisante (absence des prisonniers).

Quelques chiffres montreront la gravité de la situation.

Pour le blé, en 1938, la production était de 98 M de quintaux ; en 1941, elle n'est plus que de 60 M de quintaux environ.

Pour l'avoine, en 1938, 54.570.000 quintaux ; en 1941, les $\frac{3}{5}$ de ce chiffre seulement.

La récolte de betteraves à sucre, en 1941, n'atteint pas les $\frac{2}{3}$ de la récolte normale d'avant-guerre ; or la France ne peut plus compter sur les sucres exotiques, et elle est obligée d'approvisionner l'Afrique du Nord en sucre, ce qu'elle ne faisait pas auparavant.

Si on passe au bétail, on constate que le cheptel bovin a pu être reconstitué. Mais le nombre des bêtes jeunes est considérable, et en 1941 on estimait que la quantité de viande à abattre avait diminué de 50 % par rapport à 1938.

Le nombre de porcs a passé de 6 millions à un chiffre qui est peut-être de l'ordre de quatre millions.

D'une façon générale, le montant des ressources en provenance de la France métropolitaine a pu diminuer de 30 % environ. Or, l'apport des colonies et des autres pays est réduit à sa plus simple expression.

La restriction des biens ne suffirait pas toutefois à expliquer la nécessité d'une intervention administrative si elle ne posait un problème de répartition.

Les ressources existantes sont très inégalement réparties sur tout le territoire. La constitution d'une zone occupée et de zones interdites a coupé la France en petits morceaux, entre lesquels les communications sont très difficiles. Il ne faut plus compter sur la loi de l'offre et de la demande pour faire jouer une sorte de système de vases communicants entre les régions excédentaires et les régions déficitaires. L'administration doit intervenir.

D'ailleurs, la rareté relative des denrées alimentaires par le fait même qu'elle existe, rend nécessaire l'existence d'un plan de répartition des ressources entre les consommateurs, et ceci pour deux raisons principales :

1°) Une notion de justice sociale : il faut que les besoins qui peuvent être satisfaits, le soient d'une façon égale dans l'espace, en d'autres termes que des sacrifices égaux soient imposés à tous les Français.

2°) Une idée de prévoyance : il faut que la satisfaction des besoins soit égale dans le temps, si on ne veut pas gaspiller les ressources agricoles au début de la campagne et conduire le pays à une famine sans remèdes pendant la période de soudure.

L'organisation du Ravitaillement de la France est dirigée par de nombreuses collectivités administratives. En ce sens, il y a beaucoup de services publics du Ravitaillement. Le plus important, sans aucun doute, est celui qui est géré par le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement, celui-ci comprenant une Administration centrale et des Services extérieurs comme tous les ministères. Néanmoins, un certain nombre de services publics, correspondant non plus à un besoin collectif, mais à des besoins spéciaux, existent également et ils sont gérés sous le contrôle du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement, par des collectivités administratives décentralisées : Bureaux Nationaux, Comités Centraux de Ravitaillement, certains Comités d'Organisation

Le plus souvent, tous ces organismes étatiques se contentent de contrôler et de diriger les opérations commerciales des professionnels : industriels, commerçants, agents commerciaux, etc. Parfois, ils interviennent directement dans l'approvisionnement et la mise en place des denrées.

Le dernier élément qui caractérise le service public en général, se retrouve également dans le Service Public du Ravitaillement. Celui-ci fonctionne, en effet, selon des règles différentes de celles des entreprises privées.

L'Administration du Ravitaillement et les organismes qui en dépendent disposent d'un pouvoir de coercition contre les individus. Leurs décisions sont exécutoires, soit qu'ils donnent des injonctions, soit qu'ils édictent des prohibitions.

Les infractions à ces injonctions ou ces prohibitions sont sanctionnées par des peines très graves, prononcées unilatéralement par l'administration et peuvent aller jusqu'à la fermeture ou à la confiscation des entreprises privées.

Par ailleurs, dans certains cas, les services publics du Ravitaillement peuvent employer la réquisition pour aboutir aux réalisations de denrées nécessaires, ce qui est une procédure exorbitante du droit commun.

Il est inutile d'insister davantage sur ce point. Le Ravitaillement est bien évidemment devenu un véritable service public, au même titre que celui de la Justice ou de l'Education Nationale par exemple.

Il reste maintenant à examiner la physionomie générale du Service Public du Ravitaillement.

III. — Caractère du Service Public du Ravitaillement

Comme tous les services publics, celui du Ravitaillement a une *base législative*. Les lois de principe en la matière sont d'ailleurs nombreuses ; citons les principales :

Loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la Nation en temps de guerre.

Loi du 8 octobre 1940 sur l'organisation du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement.

Loi du 17 septembre 1940 sur la distribution des denrées soumises au Rationnement.

Loi du 27 septembre 1940 : Répartition des denrées alimentaires et de produits agricoles.

Loi du 23 octobre 1941 : Organisation du Ravitaillement sur le plan National, Régional et Départemental.

Des décrets, des arrêtés et de nombreuses circulaires ont mis au point le fonctionnement de ce service public.

Par ailleurs, les *principes* qui le régissent sont ceux de tous les services publics :

1. — *Principe de continuité* qui exprime la raison d'être de l'Etat. Il est bien évident qu'en la matière un arrêt des approvisionnements des centres urbains, par exemple, serait désastreux. L'administration se préoccupe de parer aux à-coups du système, par la constitution de stocks notamment : des stocks de sécurité du Ravitaillement Général ont été organisés, qui permettront de faire face à toutes les éventualités possibles et à un arrêt temporaire des approvisionnements.

2. — *Principe de l'égalité devant le Service Public* : C'est lui qui est à la base de tout le rationnement, avec le système des cartes d'alimentation, et les rations égales attribuées aux divers consommateurs d'une même catégorie.

3. — *Principe d'absence de but lucratif du Service Public* : L'organisation des Services Publics du Ravitaillement n'est pas orientée vers la recherche des bénéfices, leur but étant de satisfaire à un besoin collectif. Nous verrons par la suite à ce sujet que la réalisation d'opérations commerciales est expressément interdite aux Bureaux Nationaux de Répartition et aux Comités Centraux de Ravitaillement.

En outre, le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement et les organismes professionnels qui en dépendent, sont assujettis à un ensemble de règles de gestion administratives et financières qui ont pour but de protéger le domaine public et les deniers de la collectivité. Là encore, c'est le droit commun des Services Publics, et il est inutile d'insister.

A l'heure actuelle, le Service Public du Ravitaillement occupe une place très importante dans la hiérarchie des services publics de la France. Si, en effet, le Ravitaille-

ment n'est pas assuré d'une façon satisfaisante, l'avenir de la race peut être compromis. Des rations de famine, une nourriture en quantité insuffisante, entraînent fatalement un accroissement de la morbidité et de la mortalité, surtout chez les jeunes. Seul, l'Etat peut empêcher une telle situation de se produire. Ce *caractère de nécessité vitale* permet d'imposer de dures contraintes (1) aux intérêts privés et aux libertés individuelles. En matière de Ravitaillement « la notion de service public prime tout », déclarait le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, au début de 1942.

Toutefois, si le Ravitaillement Service Public présente un caractère de nécessité impérieuse, il en a aussi un autre qui est sa *précarité*. Quand les circonstances redeviendront normales, et il faut espérer qu'il en sera ainsi dans un avenir plus ou moins lointain, ce service public perdra sa raison d'être.

L'organisation du Ravitaillement est marquée de ce signe du temporaire. C'est ainsi que les agents du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement n'ont pas le statut de fonctionnaires, et qu'ils touchent une « indemnité de précarité ».

Par ailleurs, la loi sur l'organisation de l'Office national interprofessionnel des céréales confie au Secrétaire d'Etat au Ravitaillement les attributions du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, en ce qui concerne la tutelle de cet office, « à titre provisoire et aussi longtemps que l'exigeront les nécessités du Ravitaillement ».

De même, la loi du 27 septembre 1941 autorise le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement à constituer le Comité.

(1) Ces contraintes peuvent d'ailleurs paraître exagérées. M. BAUDIN qualifie le système actuel du rationnement de « système cruel ».

national interprofessionnel des viandes, « aussi longtemps que les nécessités du Ravitaillement l'exigeront. »

Toutefois, l'existence temporaire d'un service public du ravitaillement dépend principalement de la politique qui sera suivie par le Gouvernement après la guerre, et de la position qu'il adoptera en matière d'économie dirigée. Il est probable qu'il ne pourra disparaître que quand l'économie française aura retrouvé une certaine stabilité, et dans la mesure où des échanges internationaux réguliers pourront être repris.

CHAPITRE IV

RAVITAILLEMENT ET PROFESSION

Le Gouvernement, obligé de s'appuyer sur les professionnels pour mener à bien le ravitaillement de la population civile, et pour diriger ce secteur de l'économie, n'a pas pu se désintéresser des grands problèmes d'organisation professionnelle.

L'économie dirigée s'oppose d'ailleurs à l'anarchie et ne permet pas la recherche des intérêts particuliers. L'intervention de l'Etat est facilitée s'il se trouve en présence de groupes professionnels dominés plus ou moins étroitement par lui : si ceux-ci n'existent pas, il faut les créer.

Il convient donc de situer l'organisation actuelle du Ravitaillement en face des grands problèmes du Corporatisme et de l'Organisation des Professions.

I. — Ravitaillement et Corporation

Il ne s'agit pas ici d'apporter une doctrine nouvelle de la Corporation. Trop d'ouvrages ont déjà été écrits sur cette question.

Le Corporatisme est très en vogue à l'heure actuelle. On s'y attache comme à un moyen de reconstruire le pays, de faire passer dans un avenir prochain la Révolution Nationale dans les faits et dans les mœurs. Le mot

de corporation apparaît dans les déclarations du Gouvernement et même dans les textes législatifs (la Corporation agricole). Un « esprit corporatif » semble souffler sur le pays.

Toutefois, aucune définition satisfaisante de la Corporation n'a encore pu être donnée, et pour peu de gens celle-ci représente quelque chose de précis. Certains auteurs insistent sur l'aspect juridique, d'autres sur l'aspect économique, d'autres enfin sur l'aspect social.

Nous nous en tiendrons à la conception de M. le Professeur Baudin, et à la définition très complète qu'il donne de la Corporation. C'est un « organisme professionnel, unitaire, de droit public, organisme intermédiaire intégré dans un ensemble ».

Il faut reprendre les divers éléments de cette définition pour les analyser et pour chercher dans quelle mesure ils peuvent s'appliquer aux groupes actuels.

1° *Organisme fonctionnel ou professionnel.*

À la base de la corporation, il y a la ou les professions, le groupement des individus d'après le rôle, le métier, la fonction qu'ils remplissent dans la société.

La notion de profession est elle-même assez vague : c'est un cadre neutre qui peut se prêter à de nombreuses combinaisons. Une même entreprise peut souvent faire partie de plusieurs groupements différents ; elle sera rattachée à telle profession suivant que l'on adoptera tel critère plutôt que tel autre. Il est donc nécessaire de définir la profession par voie d'autorité.

À ce point de vue, les Groupements qui se sont constitués depuis l'Armistice sont, la plupart du temps, basés sur la profession. Des efforts répétés ont été faits pour délimiter les diverses professions, mais d'une façon très empirique et sans bases sûres. Le problème est particulièrement difficile à résoudre en matière de ravitaillement,

surtout quand on a adopté le critère « produit » pour définir la profession. Le même agent commercial, en effet, s'occupe souvent de plusieurs produits et peut se rattacher à plusieurs professions distinctes

2° *Organisation unitaire.*

La corporation est exclusive, et elle est totalitaire. Elle groupe tous ceux qui participent à l'œuvre de production : techniciens, patrons, ouvriers, et elle n'admet pas d'éléments qui lui soient extérieurs. La lutte des classes ne saurait exister dans la corporation.

Dans l'organisation du Ravitaillement, il n'y a pas de groupements unitaires dans un tel sens. Il s'agit à peu près toujours de groupements patronaux, où d'ailleurs les grandes entreprises surtout sont représentées. Leur activité s'étend sur le plan économique, et non sur le plan social.

3° *Organisme de droit public.*

On admet d'ordinaire que la Corporation est un établissement public. En tout cas, c'est un organisme de droit public. Pour les individus qui en font partie, il s'agit véritablement de « fonction publique de production » et de « gestion d'un service public ».

La plupart des groupements du Ravitaillement étudiés par la suite sont aussi des organismes de droit public, qui peuvent être assimilés à des établissements publics.

Leurs adhérents remplissent une véritable fonction sociale. C'est une nouvelle notion, très importante, qui vient remplacer les principes de base du libéralisme. Cette idée se trouvait d'ailleurs déjà dans les communautés de métiers du Moyen Âge. Nous en verrons les conséquences en étudiant l'organisation des professions.

4° *Organisme intermédiaire intégré dans un ensemble.*

La corporation est une fonction d'un tout national, et

elle ne peut être considérée qu'en égard à ce tout. C'est ce qui la distingue du trust ou du cartel, de l'association ou du syndicat qui sont pourtant, eux aussi, des groupes intermédiaires.

En ce sens, les Groupements actuels sont bien situés par rapport à la nation, mais l'influence de l'Etat y est prédominante. Constitués par les soins de l'Administration et agissant suivant ses directives, ce sont de véritables organes étatiques. On ne peut y voir des corporations que dans le cadre d'un corporatisme d'Etat.

Ces réflexions rapides permettent de conclure que les groupements professionnels du Ravitaillement ne sont pas des corporations, ou du moins qu'ils ne les réalisent que très partiellement. D'ailleurs le Maréchal Pétain a déclaré, en novembre 1941, dans un message à la Commission d'étude de l'organisation économique, que cite M. le Professeur Baudin (1) : « Je vous demande de ne pas oublier que vous préparez, par une articulation judicieuse de l'économique et du social, les bases des futures corporations ». Les organisations actuelles ne sauraient être que des travaux d'approche du Corporatisme de demain. En tout cas, l'économie de groupes créée depuis l'Armistice repose sur la profession organisée, et c'est ce qu'il faut voir à présent.

II. — Ravitaillement et Organisation professionnelle

L'organisation de la profession est une expression aussi imprécise que celle de « corporation ». Elle peut correspondre à des systèmes économiques très différents, qu'il s'agisse d'une économie libérale, ou d'une économie intégralement planifiée.

(1) BAUDIN, *Le Corporatisme*,

Il est plus simple de parler de « profession organisée », ce qui évoque a priori l'idée d'une discipline qui s'impose à tous les membres de la profession. La profession organisée paraît présenter les deux caractères suivants :

1° Une autorité, un organe commun, représente la profession et en même temps l'administre, c'est-à-dire qu'elle établit la liaison entre les divers professionnels.

2° Un certain nombre de règles sont valables pour tous les membres de la profession, et leur respect est assuré par l'existence d'un certain pouvoir de coercition à l'intérieur de la profession. Ces règles peuvent émaner de l'autorité commune, ou bien d'une autorité extérieure à la profession.

La profession ainsi organisée est à la base de la corporation, ou plutôt celle-ci n'en est que le couronnement au point de vue social. Il y aura une dépendance très étroite entre l'autorité dont nous venons de parler et l'organe corporatif.

D'ailleurs la profession organisée, comme la corporation, ne peut pas vivre isolément. Elle ne se conçoit que dans le cadre national, et elle ne peut vivre que dans la mesure où elle a des fenêtres ouvertes sur l'extérieur. Ceci nous amène à introduire une dernière notion, celle d'« organisation professionnelle ». Celle-ci suppose que les rapports des professions organisées entre elles, et des professions organisées avec les pouvoirs publics, sont bien délimités.

En ce sens, il n'y a pas eu, dans le cadre du Ravitaillement de « politique d'organisation professionnelle » à proprement parler. Il s'agissait pour le Gouvernement d'assurer une répartition équitable des denrées par le rationnement : l'organisation professionnelle n'a été pour lui qu'un moyen d'atteindre cette fin.

En tout cas, l'organisation des professions a fait partie intégrante de toutes les réformes qui se sont succédées. Ce

sont surtout les Comités d'organisation professionnelle ou les Groupements interprofessionnels qui se sont attachés à organiser les professions à la tête desquelles ils étaient placés, mais les Bureaux Nationaux ou les Comités Centraux ont aussi dans leurs attributions l'organisation de la profession, tout au moins au point de vue commercial.

A la tête des professions organisées qui dépendent du Ravitaillement, il y a une autorité commune, en général nommée par le Ministre sur la proposition des professionnels.

Dans certains cas, cette autorité peut prendre la forme d'un collège, et s'appeler un « Comité » ou un « Bureau » ; c'est la formule du « Directoire ». Dans d'autres cas, il peut y avoir un chef unique à la tête de la profession, qui se nomme « Président » ou « Directeur » et qui peut être un professionnel ou un fonctionnaire : c'est la formule du « Führer ».

L'autorité qui dirige la profession a le pouvoir réglementaire. Elle peut poser des règles, des normes en matière professionnelle ou en matière de technique commerciale par exemple. Ces règles sont obligatoires pour toutes les entreprises de la branche industrielle ou commerciale en cause. Leur autonomie devient donc très restreinte et elles sont soumises à la discipline commune.

Les infractions aux règlements de la profession peuvent être sanctionnées par un certain pouvoir de coercition qui appartient au Ministre ou à son représentant. Ce pouvoir peut aller jusqu'à la fermeture des entreprises ou à leur confiscation au profit de l'Etat. Ici, on est en plein dans l'économie dirigée.

L'objet de l'organisation professionnelle, ce n'est pas d'ailleurs d'exercer une contrainte sur les professionnels et les syndicats professionnels, mais de créer entre eux une

grande solidarité et de leur permettre d'exercer une action en commun.

Dans le domaine du Ravitaillement, il y a en ce sens organisation de la profession et de l'interprofession : tous ceux qui concourent à la production, à la collecte, à la transformation et à la distribution d'un même produit doivent désormais agir de concert.

Si les divers syndicats de commerçants ou d'industriels perdent une grande part de leur indépendance, leurs membres y gagnent en puissance commerciale, puisqu'ils n'ont plus à redouter la concurrence.

L'inconvénient d'un tel système, il est vrai, c'est la routine et la cristallisation des industries et des commerces existants, sur la base du chiffre d'affaires de 1938 le plus souvent.

L'accès à la profession est étroitement réglementé. Tout d'abord, et d'une façon générale, la loi du 9 septembre 1939 interdit la création ou l'extension de tout nouveau commerce ou de toute nouvelle industrie, sans autorisation. D'une façon plus spéciale, l'autorité qui est à la tête de la profession est compétente pour fixer les règles d'établissement des cartes professionnelles. Nul ne peut exercer une entreprise s'il n'est muni de la carte professionnelle.

III. — Ravitaillement et décentralisation

La corporation, comme la profession organisée, ce sont des groupes intermédiaires entre l'individu et l'Etat, avon-nous dit, qui ont leur place bien déterminée dans le tout Nation.

Déjà avant Guerre, il y avait eu formation spontanée ou forcée de nombreux groupes intermédiaires : ententes, cartels, syndicats, associations, mais ceux-ci, la plupart du temps, vivaient en marge de l'Etat.

Désormais, nous nous trouvons en présence d'une économie de groupes intermédiaires, où l'Etat est prolongé et continué sur le plan politique, économique ou social par des groupes.

L'organisation du Ravitaillement montre d'une manière frappante la décentralisation opérée par l'Etat au profit des groupements professionnels, et la structure de cette économie de groupes.

Au centre de l'édifice se trouve une grande pyramide qui est composée du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement et des services extérieurs du Ravitaillement. A côté, il y a toute une série de pyramides, les unes grandes, les autres petites, qui s'étagent sur le plan national, régional et départemental. Ce sont les Comités Centraux, les Groupements Nationaux d'Achat ou les Comités d'organisation professionnelle. Chaque échelon professionnel, national, régional ou départemental, est d'ailleurs lui-même à plusieurs étages : il est composé de syndicats professionnels ou de fédérations de syndicats qui conservent leur activité propre.

L'Etat décentralise au profit des Groupements professionnels. Il se produit, en réalité, un véritable démembrement de la puissance publique. Ce démembrement a lieu sur plusieurs plans :

1° Le pouvoir législatif :

Le groupement professionnel a le pouvoir réglementaire, on l'a vu. Ses règlements n'ont d'ailleurs, en général, le caractère d'actes administratifs, opposables à tous, que quand ils sont homologués par l'autorité de tutelle. Il a aussi l'initiative en matière législative : souvent il prépare des projets de lois, de décrets ou d'arrêtés, qui sont soumis à la signature du Chef de l'Etat ou du Ministre.

2° Le pouvoir exécutif :

Les dirigeants du groupement professionnel ressemblent

beaucoup à des administrateurs. Agents de gestion le plus souvent, chargés simplement de l'exécution technique des ordres du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement ; parfois aussi agents d'autorité, quand ils donnent des ordres impératifs, qui sont exécutoires par eux-mêmes. C'est ainsi que le Directeur du Comité National Interprofessionnel des Viandes ou les Présidents des Groupements d'Achat et de Répartition des Viandes peuvent exercer le droit de réquisition, en cas de nécessité.

3° Les Finances Publiques :

Les notions d'unité ou d'universalité budgétaire perdent de leur force. L'émiettement du budget, qui avait déjà commencé avant guerre, a pris des proportions considérables.

Tous les nouveaux Groupements professionnels ont l'autonomie financière.

Celle-ci se manifeste, soit par des subventions qu'ils reçoivent de l'Etat, soit par des taxes ou des redevances qu'ils perçoivent sur les opérations des entreprises qui relèvent d'eux. Ils ont d'ailleurs des budgets autonomes.

Le pouvoir judiciaire reste encore l'un des seuls domaines où le démembrement de la puissance publique n'existe à peu près pas.

En tout cas, il devient maintenant évident que, dans l'organisation du Ravitaillement, l'étude des organes professionnels ne peut être séparée de celle des organes administratifs.

Il convient d'étudier successivement les uns et les autres.

DEUXIÈME PARTIE

ORGANISATION

SUR LE PLAN NATIONAL

CHAPITRE I

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

I. — Historique

Dans la période « entre les deux guerres » les problèmes que posait le ravitaillement de la nation étaient de la compétence de deux ministres :

1° Le Ministre du Commerce pour tout ce qui concernait le commerce intérieur et extérieur. C'est lui, notamment, qui organisa les groupements d'Importation et de Répartition, en application de la loi du 11 juillet 1938 :

2° Le Ministre de l'Agriculture, pour les questions relatives au marché des produits agricoles. C'est de lui que dépendait l'Office du Blé.

A partir de septembre 1939, le Ministre de l'Agriculture est chargé du ravitaillement général de la Nation.

Le décret du 1^{er} septembre 1939 sur le Ravitaillement Général de la Nation en temps de guerre décide, en effet, que le Ministre de l'Agriculture, chargé du Ravitaillement

Général, assure, soit par l'intermédiaire des groupements visés par l'art. 49 de la loi du 11 juillet 1938, soit par voie de cession directe et suivant les besoins de la consommation, la répartition des produits, denrées, substances ou objets acquis pour le Service du Ravitaillement Général.

Les opérations de *ravitaillement* sont imputées à un compte spécial du Trésor intitulé « Ravitaillement Général de la Nation en temps de guerre », pourvu, à titre de fonds de roulement, d'une dotation de 8 milliards de francs, prélevée sur les ressources de la Trésorerie.

Ce compte spécial est constitué au moyen des versements opérés tant par les administrations, services ou collectivités publiques que par les groupements de répartition ou les particuliers, à concurrence de la valeur des cessions ou livraisons effectuées par le Ravitaillement Général.

Un Régisseur central est nommé à l'Administration Centrale, et des Régisseurs comptables départementaux du Ravitaillement Général dans les départements.

Comme pendant la Grande Guerre, l'existence de ce compte spécial indique qu'il s'agit là d'un service provisoire, dont les opérations seront limitées à la durée des hostilités, et d'une intervention temporaire de l'Etat, dans un domaine où le commerce joue le rôle principal.

L'expérience des errements antérieurs montrait pourtant que cette procédure, contraire à la règle de l'unité budgétaire et à celle de l'universalité budgétaire, est illusoire et dangereuse. Elle aboutit, le plus souvent, à créer un nouveau budget extraordinaire, dont le déficit est soldé par l'inflation ou par l'emprunt.

Pour l'organisation du service du ravitaillement, il est fait appel, comme en 1917, au personnel de l'intendance militaire, déjà chargé du ravitaillement des armées. Le décret du 4 octobre 1939 crée au Ministère de l'Agriculture un « Service de Ravitaillement Général » placé sous l'auto-

rité du Ministre de l'Agriculture, et soumis à l'action de direction et de coordination du Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre.

Il est chargé d'assurer l'approvisionnement des armées et de la population civile en produits agricoles et denrées alimentaires, les besoins des armées devant être satisfaits par priorité.

Le service est dirigé par un secrétaire général, assisté d'un secrétaire général adjoint ; il comprend 5 directions et l'inspection générale.

Les emplois sont tenus par des fonctionnaires de l'intendance qui continuent à recevoir leur solde, ou par des fonctionnaires des services civils, les premiers étant mis à la disposition du Ministre de l'Agriculture par le Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre.

Le décret du 4 octobre prévoit en outre l'institution au Ministère de l'Agriculture, d'une commission permanente chargée d'examiner les questions relatives aux marchés et achats nécessaires aux besoins du Ravitaillement Général, que le Ministre évoquera devant elle.

Après l'Armistice, le ravitaillement de la population civile prend tout de suite une importance de premier plan. Toutefois les services du ravitaillement restent d'abord rattachés au Ministère de l'Agriculture. Le Commissariat Général du Ravitaillement, créé par un décret du 18 juin, est supprimé par un décret du 30 juillet. Le Ministère de l'Agriculture est intitulé « Ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement ».

C'est la loi du 8 octobre 1940 qui donne au Ravitaillement son organisation actuelle, en créant un *Secrétariat d'Etat au Ravitaillement*.

Le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement a un Cabinet auquel sont rattachés :

— le bureau du cabinet ;

- le service de propagande ;
- le service des négociations avec la puissance occupante.

Trois Directions sont prévues :

- la Direction des Ressources ;
- la Direction de la Répartition ;
- la Direction des Services Economiques et Financiers.

En 1940 et 1941, le Secrétariat d'Etat prend une extension très grande et recrute un nombreux personnel.

La Direction des Ressources est dédoublée, et un Secrétariat Général organisé, qui prend assez vite l'aspect d'un petit ministère à l'intérieur du grand.

II. — Le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement

Département ministériel nouveau, son importance s'explique par celle du service public qu'il gère. Il occupe la majeure partie des bâtiments des Invalides, où se trouvait déjà installé, pendant la Guerre, le Service du Ravitaillement Général.

Le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement dirige ce département et se trouve par le fait même à la tête de toute l'organisation administrative et professionnelle du Ravitaillement.

C'est lui qui fixe la politique générale à suivre en matière de ravitaillement et qui prend toutes les décisions importantes.

Il est, en outre, le supérieur hiérarchique des divers organes professionnels qui seront étudiés par la suite.

A côté du Ministre, 2 personnages jouent un rôle très important :

Le Directeur du Cabinet, qui est à la tête du Cabinet du Secrétaire d'Etat.

Le Secrétaire Général du Ravitaillement, qui joue un rôle de liaison et de coordination entre les différentes Direc-

tions, et qui dirige des Services prenant sans cesse plus d'ampleur.

Ils ont tous deux reçu du Ministre une délégation de signature.

Les Services de l'Administration Centrale du Ravitaillement, à la date du 1^{er} janvier 1942, sont composés de la façon suivante :

1^o Les 2 Directions de l'Approvisionnement, qui s'occupent de toutes les questions soulevées par l'approvisionnement de la Nation. Elles ont pour objet principal de suivre tous les produits, depuis leur production ou leur fabrication jusqu'à leur mise en place au dernier stade avant la consommation. Elles préparent et surveillent l'exécution des plans de fabrication ou de transformation de tous produits, ainsi que les plans de transport nécessités par ces opérations. Elles assurent la constitution et la gérance de tous les stocks : stocks du Ravitaillement Général, stocks de l'industrie et du commerce. Elles présentent périodiquement à la Direction de la Distribution et de la Consommation des plans de disponibilités. Elles assurent le contrôle technique des comités centraux et de tous les groupements.

La première est la *Direction de l'Approvisionnement en Produits Animaux et Corps Gras*.

Elle s'occupe :

A. — *Des Produits Animaux :*

— Bureau des Produits laitiers : contrôle de l'activité du Comité Central des Groupements Interprofessionnels laitiers pour assurer notamment la fabrication et la répartition des beurres, et permettre de dresser le plan d'approvisionnement.

— Bureau des Viandes : relations avec le C.N.I.V., dont

les attributions de gestion sont définies par la loi du 27 septembre 1941.

— Bureau des Produits de basse-cour : réunion des ressources, étude des possibilités de congélation et de conservation.

— Bureau des Poissons : mêmes attributions générales que ci-dessus.

B. — *Des Corps Gras :*

— 1^{er} Bureau : Centralisation des renseignements et répartition : contrôle des ressources et préparation des plans de répartition, importations et exportations.

— 2^e Bureau : Graisses animales : contrôle technique des industries, des matières premières et produits finis.

— 3^e Bureau : Graisses végétales et huiles de poisson : contrôle technique des industries, des matières premières et produits finis.

La deuxième Direction de l'Approvisionnement est la *Direction de l'Approvisionnement en Produits Végétaux et Denrées Diverses*. Il y a 2 Sous-Directeurs :

A. — *Denrées d'Epicerie et Boissons :*

— 1^{er} Bureau : Café, cacao, sucre, chocolat, produits coloniaux (fruits exceptés), bananes, confitures (pulpes de fruits exceptées), épices.

— 2^e Bureau : Boissons, wagons-réservoirs, futailles.

— 3^e Bureau : Pâtes alimentaires, produits divers, céréales, relations avec l'O.N.I.C.

B. — *Produits Agricoles et Conserves :*

— 4^e Bureau : Pommes de terre, légumes secs, fruits et légumes, fécule, amidon, fruits sauvages.

— 5^e Bureau : Conserves, déshydratation, pulpes de fruits.

— 6^e Bureau : Matériel de pressage, fil de fer de pressage, stocks administratifs.

2° A côté des Directions de l'Approvisionnement, la *Direction de la Distribution et de la Consommation* s'occupe de la Répartition des Produits, c'est-à-dire tout ce qui concerne la préparation et l'exécution de la législation du rationnement et des plans de répartition, y compris le problème important du contrôle.

A. — *Rationnement et Distribution.*

Le 1^{er} Bureau s'occupe du Rationnement et de la législation du Rationnement.

a) Pour chaque produit, établissement des plans de rationnement périodiques : détermination des besoins et des taux de ration, modalités d'application du plan, détermination des bénéficiaires et dérogations aux règles de rationnement. Attribution des contingents industriels et collectifs par tickets ou bons d'approvisionnement.

b) Etablissement de toute la législation du Rationnement.

Le 2^e Bureau s'occupe de la distribution :

a) Autorisation de création ou d'extension de commerce après avis des Directeurs de l'Approvisionnement. Centralisation de tous renseignements concernant les divers organismes intervenant dans la distribution.

b) Recours contre les décisions relatives à l'attribution des cartes professionnelles.

c) Examen de toutes questions touchant les rapports des commerçants avec les consommateurs.

B. — *Contrôle Mobile.*

Les 4 bureaux de cette sous-direction s'occupent de l'administration du Contrôle Mobile, de la Direction policière, des fichiers des enquêtes et du contentieux.

C. — *Titres d'Alimentation.*

Un premier bureau s'occupe de l'impression et de la distribution, ce qui comporte notamment l'examen du circuit

suivi par les différents titres de rationnement, un second bureau du contrôle et de la comptabilité.

3° La *Direction des Services Economiques et Financiers* s'occupe des questions d'ordre économique et financier qui intéressent le Ravitaillement sur le plan national comme sur le plan international. Elle comprend 3 sous-directions :

A. — *Services Financiers* :

1^{er} Bureau — Contentieux et Affaires générales : Contentieux du compte spécial et examen des projets de textes réglementaires établis par les Services Financiers.

2^e Bureau — Marchés et Cessions : Contrôle de l'ensemble des achats et des ventes en France des denrées destinées au ravitaillement de la population civile et des troupes d'occupation.

3^e Bureau — Régisseur Central : Contrôle et centralisation des comptabilités commerciales tenues à l'échelon départemental.

4^e Bureau — Comptabilité administrative : Section du compte spécial.

5^e Bureau — Contrôle financier des groupements.

B. — *Relations extérieures* :

Trois bureaux : l'un chargé des échanges commerciaux et de la préparation de toutes les opérations commerciales avec l'étranger ; l'autre qui s'occupe de la réalisation matérielle des opérations d'achat et de vente à l'étranger, et du transit (questions de fret et d'assurances), le troisième pour la délivrance des licences d'importation et d'exportation.

C. — *Services économiques* :

1^{er} Bureau — Prix et taxations : Etude des projets de taxations des denrées contrôlées par le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement et rapports au Comité Central des Prix.

2° Bureau — Etudes Economiques Générales : Questions fiscales ; constitution des caisses de péréquation ; contrôle de la politique générale des prix et examen des problèmes posés par le financement de la production.

4° A côté de ces grandes Directions, on trouve 4 services qui n'ont pas la même importance, du moins les 3 derniers.

1) *Service du Personnel et du Budget.*

A — Sous-Direction du Budget, du Contentieux et de la Comptabilité Générale.

— un Bureau chargé du Budget et du Contentieux ;

— un Bureau chargé de la Comptabilité Générale, avec une Section administrative (engagements), une Section chargée de l'ordonnancement et une Section chargée de la liquidation des dépenses et des comptes deniers.

B — Sous-Direction du Personnel et du Matériel.

3 Bureaux s'occupent du Personnel de l'Administration Centrale, du Personnel des Services Extérieurs, et du Matériel de l'Administration Centrale et des Services Extérieurs.

2) *Service des Transports.*

Ce service est chargé :

a) de la liaison du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement avec les Départements des Communications d'une part, de la Marine d'autre part, en ce qui concerne les transports.

b) de la liaison du Secrétariat d'Etat avec tous les organismes de transport, notamment : S.N.C.F., Office National de la Navigation, Service des Routes, Etablissement des fiches de priorité.

c) de l'établissement, de la discussion et du contrôle de l'exécution des plans de transport du Ravitaillement.

d) de l'examen des cas concrets de litiges intéressant la fourniture du matériel de transport ; les stationnements de

ce matériel, les pertes, avaries ou retards en cours de transport.

e) de l'attribution et du contrôle des contingents de carburants aux organismes de Ravitaillement.

3° *Service de l'Inspection Générale du Ravitaillement.*

Les Inspecteurs Généraux du Ravitaillement sont chargés de missions dans les départements. Ils surveillent l'application correcte des mesures de rationnement, et la bonne marche des Services du Ravitaillement. A la suite de leurs tournées, ils font des rapports au Ministre sur ce qu'ils ont constaté.

Font partie de ce Service :

A) L'Inspection générale des frigorifiques, qui s'occupe de l'examen des questions concernant l'installation et l'équipement des entrepôts frigorifiques et des magasins, et de l'inspection des établissements présentant un caractère technique.

B) Le Bureau Central des Recherches, qui fait des études concernant l'alimentation de l'homme et contrôle la qualité des denrées réceptionnées et entreposées par les Services du Ravitaillement.

4) *Service des Négociations avec la Puissance occupante*, qui assure la liaison entre les Invalides et les services allemands de l'Hôtel Majestic, à Paris.

5° Enfin le *Service rattaché au Secrétariat Général*, s'occupe des questions d'ordre général. Il est organisé de la façon suivante :

a) Etudes et Coordination : Examen et proposition de décision de toutes questions débordant le cadre d'une direction déterminée.

b) Emballages et matières premières : Liaison avec la Production industrielle pour l'approvisionnement des indus-

tries travaillant pour le Ravitaillement Général, telles que : sacherie, papier, verre, bois, fer blanc et autres emballages : établissement des programmes de fabrication des produits nouveaux ; plans généraux d'équipement des industries travaillant avec le Ravitaillement.

c) Législation et réglementation : Examen avant signature du Ministre de tous projets de textes législatifs et réglementaires. Tenue à jour de la documentation juridique et réglementaire sur le Ravitaillement.

d) Statistique : Centralisation de tous les renseignements statistiques destinés aux différents services du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement.

e) Constitution de groupements et visa de leurs règlements : Elaboration des textes fixant les règles générales de constitution des groupements appelés à collaborer au Ravitaillement. Visa des règlements proposés par ces groupements. Proposition à la signature du Ministre des nominations des membres de leurs bureaux.

III. — L'action du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement

Les attributions de ce Département sont fort vastes. Elles comprennent, d'une manière générale, l'établissement et l'exécution du « Plan de Ravitaillement » (1). Ce plan établi en fonction de la prévision des ressources et des besoins, comporte un plan de collecte et un plan de répartition aux divers échelons, national, régional et départemental.

L'Administration Centrale centralise tous les renseignements et toute la documentation qui lui sont envoyés par

(1) Le Plan de Ravitaillement a une durée d'application très variable. En général, établi pour un an, il est au contraire fixé par quinzaine pour les fruits et légumes.

les services extérieurs régionaux ou départementaux, et par les Groupements professionnels. Elle peut ainsi fixer le plan, puis en suivre l'exécution. Elle contrôle, par ailleurs, les Groupements Professionnels, et leur donne ses instructions pour l'exécution du Plan.

Le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement a mené à bien une œuvre très importante, au cours de 18 mois d'existence. Il semble toutefois que la liaison de ce département se soit faite assez mal avec les autres départements ministériels, et notamment l'Agriculture. Les deux Secrétariats d'Etat au Ravitaillement et à l'Agriculture n'ont pas suivi la politique d'action commune qu'ils auraient dû adopter, et le premier a eu tendance à empiéter sur le second. Une solution assez heureuse vient d'être apportée à cet état de choses regrettable, par la création d'un Commissariat aux Ressources Agricoles rattaché au Ministère de l'Agriculture. Le nouvel organisme doit établir un recensement plus exact des ressources, et orienter la production agricole en fonction des besoins qui lui sont transmis par le Ravitaillement. Il agira d'ailleurs en liaison étroite avec la Corporation Agricole.

Par ailleurs, l'Administration Centrale du Ravitaillement semble avoir été souvent assez mal renseignée sur les ressources et les disponibilités réelles du pays. Au point de vue statistique notamment, elle ne dispose pas encore de données assez précises. Les organismes professionnels mettent parfois une mauvaise volonté évidente à communiquer leur documentation.

Or, il est indispensable, pour que l'économie dirigée fonctionne correctement, que le plan qui est établi à l'échelon national soit aussi exact que possible. Les erreurs qui se manifestent entre les prévisions et la réalité se répercutent en s'amplifiant jusqu'à l'échelon cantonal ou com-

munal, où elles peuvent avoir une portée considérable. C'est ce qui s'est produit assez fréquemment en matière d'impositions, notamment d'impositions de pommes de terre (1).

Le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement, administration jeune, a dû se créer une politique d'action qui lui permette d'assurer de la façon la plus satisfaisante possible le Ravitaillement de la population. C'est peut-être parce que cette politique est restée trop longtemps dans le vague, qu'elle s'est noyée dans les détails de la réglementation, au lieu de voir grand, que ses résultats n'ont pas toujours été très heureux. Il a fallu attendre la loi du 23 octobre 1941 pour aboutir à une conception d'ensemble de l'organisation du Ravitaillement.

(1) Jusqu'en 1942 les ressources commercialisables étaient fixées par l'Administration Centrale en fonction des recensements et des évaluations effectuées. Celle-ci déterminait ensuite les contingents d'impositions en nature à fournir par les divers départements considérés comme ayant une production excédentaire.

Les préfets répartissaient les contingents départementaux entre les diverses Commissions d'Achat, et celles-ci entre les diverses communes et dans chaque commune entre les producteurs, avec l'aide des maires.

La surévaluation des ressources à l'échelon national a abouti dans certains cas, assez rares il est vrai, à fixer des contingents d'imposition communaux supérieurs à la production.

CHAPITRE II

GROUPEMENTS D'IMPORTATION ET DE RÉPARTITION ET BUREAUX NATIONAUX

D'octobre 1940 à novembre 1941, ce sont deux séries d'organismes professionnels qui ont effectué les opérations de ravitaillement sur le plan national, à savoir les Groupements Nationaux d'Importation et de Répartition, et les Bureaux Nationaux de Répartition.

Bien que la loi du 23 octobre 1941 ait prévu la disparition de ces Groupements, leur étude est indispensable pour comprendre celle des nouveaux Groupements créés par cette loi.

D'ailleurs, l'œuvre réalisée par ces organismes est immense, et les règlements qu'ils ont établis restent toujours en vigueur.

Il faut examiner en premier les Groupements d'Importation et de Répartition, puisque ce sont les plus anciens.

I. — Groupements Nationaux d'Importation et de Répartition

Historique :

Les Groupements Nationaux d'Importation et de Répartition ou G.I.R., qui dépendent du Ravitaillement, ont été organisés en 3 stades.

Le premier stade correspond à la création de la plupart de ces groupements en 1938, en application de la loi du 11 juillet 1938. Ils reçoivent alors un véritable monopole de l'achat pour la revente des produits importés. Ils ne doivent réaliser aucun bénéfice, ni subir aucune perte, fonctionnant, en quelque sorte, comme des régies commerciales aux risques de l'Etat.

Toutefois, il fut considéré à l'époque que cette organisation présentait des dangers d'ordre financier. Les groupements, sociétés commerciales sans surface financière, doivent en effet effectuer aux frais de l'Etat des opérations pour un montant extrêmement élevé, ce qui fait courir un gros risque à l'Etat.

D'où un deuxième stade en 1939. L'activité du G.I.R. est limitée à la centralisation et au contrôle des opérations effectuées par le commerce privé à ses propres risques. L'intervention directe des Groupements dans les opérations commerciales n'est plus envisagée qu'à titre exceptionnel, et sur la demande de l'Etat. A ce moment, les G.I.R. sont des organismes interprofessionnels, destinés à coordonner et contrôler l'activité du commerce privé pour les opérations d'achats extérieurs ou intérieurs, de transport, de réunion, de répartition et de vente des produits et denrées, et non des organismes étatiques effectuant, aux frais de l'Etat, des opérations d'achat et de revente.

Enfin, le troisième stade est postérieur à l'Armistice. Les attributions de certains G.I.R. sont étendues et comprennent désormais les opérations d'exportation. En même temps, un Commissaire du Gouvernement est nommé auprès des organismes en cause, ce qui permet de resserrer la tutelle administrative.

Constitution des Groupements Nationaux d'Importation et de Répartition :

Les Groupements Nationaux d'Importation et de Répartition sont constitués sous forme de Sociétés anonymes à capital variable ou bien de Sociétés à responsabilité limitée. Leur fonctionnement est fixé par des *statuts* établis conformément à des statuts-type fixés par décret.

Ils sont créés, suivant une procédure qui rappelle quelque peu le régime de la concession, par une convention et un arrêté, conformes à une convention-type et à un arrêté-type. Ceux-ci ont d'ailleurs été modifiés à chacun des stades exposés ci-dessus.

La *Convention* est passée entre le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement (à l'origine le Ministre du Commerce) et une personnalité choisie, qui est chargée de constituer le Groupement : elle détermine les rapports qui s'établissent entre l'Etat et le Groupement, notamment au point de vue financier.

Il ne s'agit pas d'ailleurs d'une convention contractuelle, mais d'une convention réglementaire. C'est un « ordre de mission » qui indique quelles sont les « directives du Gouvernement ». Le Groupement est créé sur la seule initiative de l'Etat ; la volonté des particuliers ne joue qu'un rôle très secondaire.

L'*arrêté* porte agrément du Groupement par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement (à l'origine le Ministre du Commerce). Il confère au Groupement la mission de réunir et de répartir les ressources considérées, et précise les modalités d'exécution de cette mission.

L'arrêté-type est rédigé de la façon suivante :

Le Ministre du Commerce,

Vu l'instruction générale du Président du Conseil en

date du 25 juillet 1929 sur les importations en temps de guerre ;

Arrête :

ARTICLE 1. — Le Groupement d'importation et de répartition du en temps de guerre, créé en exécution de la convention du est agréé par le présent arrêté.

Le Groupement prendra dès la mobilisation la forme d'une société (« anonyme à capital variable » ou « à responsabilité limitée »).

ARTICLE 2. — Le Groupement sera chargé des opérations qui lui seront confiées par l'Etat en ce qui concerne l'achat, le transport, l'importation, le magasinage, la manutention, la répartition et la vente de nécessaire à la Défense Nationale, aux Services Publics, à l'Industrie et au Commerce français.

Il lui appartiendra, en outre, d'assurer la centralisation des demandes d'importation du produit ci-dessus.

ARTICLE 3. — Les opérations se feront suivant les principes suivants :

1°) Obligation de se conformer aux instructions qui pourront être données à tout moment par le Gouvernement, notamment en ce qui concerne la désignation des marchés, le transport et la livraison des marchandises.

2°) Achats effectués par le Groupement au moyen d'ouvertures de crédits ou d'avances mises à sa disposition, soit par les utilisateurs eux-mêmes, soit par tous bailleurs de fonds.

3°) Détermination du prix de vente à la consommation en tenant compte uniquement du prix de revient, y inclus les frais généraux comprenant, le cas échéant, l'intérêt des capitaux engagés au taux fixé par le Gouvernement, à l'exclusion de tout bénéfice.

4°) Faculté réservée à l'Etat de prévoir une majoration du prix de vente, en vue de la constitution d'un fonds de garantie dont les disponibilités éventuelles, à la liquidation de la Société, recevront une destination fixée par le Gouvernement.

ARTICLE 4 — Les statuts de la future Société sont annexés au présent arrêté ; ils ne pourront être modifiés sans une autorisation expresse du Ministre du Commerce.

Fait à Paris, le

Le Groupement National d'Importation et de Répartition, créé sur l'initiative du Ministre, est dans la main de l'Administration.

C'est l'organisme le plus représentatif de la profession qui est chargé de réunir les personnalités réellement et directement intéressées à l'importation ou à la transformation d'un produit déterminé, comme actionnaires. Mais ceux-ci doivent être agréés par le Ministre.

Les statuts prévoient que le G.I.R. est administré par un Conseil d'Administration qui élit un président. Les règles concernant le fonctionnement du Groupement sont celles fixées par la loi de 1867 sur les sociétés anonymes, sous réserve des règles particulières qui peuvent être apportées par les statuts-types.

Attributions des Groupements Nationaux d'Importation et de Répartition :

Les attributions des Groupements d'Importation et de Répartition, depuis 1939, sont les suivantes :

1° Leur principale mission est de diriger et de contrôler les opérations afférentes à l'importation. Ils ont pour rôle de centraliser les demandes de licences d'importation, de donner leur avis sur ces demandes et de répartir ensuite,

avec l'agrément du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement les autorisations globales d'importation.

Dans ce cas, la Convention précise que « l'exécution des différentes opérations afférentes à l'importation, sera assurée individuellement par les membres de la profession organisée agissant pour leur compte et conformément aux usages du commerce ».

2° Dans certains cas, le Groupement peut être « chargé » d'exécuter lui-même tout ou partie des opérations d'importation.

Les textes ne précisent pas si le Groupement agit ou non comme mandataire de la puissance publique et s'il l'engage par ces actes. Il semble qu'il faille répondre par la négative, si on se rappelle les considérations qui ont poussé à modifier les conventions-types en 1939.

Le Groupement est, en fait, un organe de direction de l'économie, placé sous le contrôle de l'Etat. Il doit agir selon un certain nombre de principes posés par l'arrêté d'agrément.

Tout d'abord, il est obligé de se conformer aux instructions qui pourront lui être données à tout moment par le Gouvernement, notamment en ce qui concerne la désignation des marchés, le transport et la livraison des marchandises.

Les achats du Groupement ne doivent être en aucun cas financés par l'Etat : ils sont effectués par le Groupement au moyen d'ouvertures de crédit ou d'avances mises à sa disposition, soit par les utilisateurs eux-mêmes, soit par tous bailleurs de fonds.

Par ailleurs, le Groupement, au contraire d'une société commerciale ordinaire, ne doit pas réaliser de bénéfices : la détermination du prix de vente à la consommation tient compte uniquement du prix de revient, y compris les frais

généraux comprenant, le cas échéant, l'intérêt des capitaux engagés au taux fixé par le Gouvernement.

Enfin l'Etat peut prévoir une majoration du prix de vente, pour permettre de constituer un fonds de garantie dont les disponibilités éventuelles, à la liquidation de la Société, recevront une destination fixée par le Gouvernement.

3° En matière de répartition, les G.I.R. jouent dans certains cas le rôle d'organes répartiteurs, quand il n'existe pas de Bureaux Nationaux de Répartition. En principe, lorsqu'il y a coexistence des deux séries d'organismes pour le même produit, le Groupement ne procède aux répartitions au delà du stade importateur qu'en conformité des directives du Bureau National de Répartition.

4° Le G.I.R. peut être chargé de percevoir une redevance servant à constituer un fonds de garantie et à couvrir les frais de gestion. Le taux de la redevance ne peut dépasser 7 % ; le taux et les modalités sont fixés par arrêté ministériel.

Par ailleurs le Groupement peut intervenir utilement dans le domaine de la fixation et de la péréquation des prix. La loi du 28 mars 1941, qui autorise le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement à créer des caisses de péréquation, en confie la gestion, en principe, aux G.I.R. des produits considérés.

Ces caisses permettent de réaliser une compensation ou péréquation entre les produits les moins chers et ceux qui ont supporté les prix les plus élevés, et par là même de réduire les écarts notables de prix entre les produits de même qualité, mais d'origine différente. Les conditions de fonctionnement des Caisses sont déterminées par arrêté du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement ; le contrôle est exercé par un fonctionnaire de son département et en outre par le Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux

Finances. Les fonds de roulement et les frais de gestion sont supportés par les groupements intéressés.

Forme juridique :

Au point de vue juridique, le Groupement d'Importation et de Répartition a la forme d'une société commerciale, c'est-à-dire d'un groupement de droit privé. Il a donc la personnalité morale.

Mais, si on va plus au fond des choses, on s'aperçoit que c'est déjà un organe para-étatique, qui est à cheval sur le droit privé et sur le droit public. Créé en effet sur l'initiative de l'Etat, il en dépend étroitement par l'agrément qu'il reçoit et par le contrôle qui s'exerce sur lui. Il est astreint à agir selon certaines règles et il reçoit en contrepartie des pouvoirs exorbitants du droit commun, tel que celui de percevoir des taxes.

Les règlements intérieurs qu'il établit peuvent fixer les règles commerciales et professionnelles qui s'imposent à tous ses membres.

Le contrôle des Groupements Nationaux d'Importation et de Répartition :

Sur le Groupement d'Importation et de Répartition s'exerce un double contrôle, administratif et financier.

Le *contrôle administratif* se fait sur le fonctionnement du Groupement. Il a été accentué dans certains cas, depuis l'Armistice, par les nouvelles conventions qui ont prévu la création de Commissaires du Gouvernement. Ceux-ci étaient déjà mentionnés dans les conventions primitives et chargés d'effectuer le contrôle financier du Groupement, mais le décret qui devait organiser ce dernier n'a jamais été publié.

L'efficacité de ce contrôle réside dans la possibilité qui est donnée à l'Etat de prendre des sanctions ;

Sanctions personnelles tout d'abord : Le Ministre peut « demander l'application des clauses des statuts prévoyant l'exclusion d'un membre du Groupement ».

Sanctions collectives également : En cas de défaut d'exécution de l'une quelconque des clauses de la convention, une simple décision du Ministre peut aboutir à la résiliation de cette convention, « sans compensation ni indemnité d'aucune sorte ». Cette résiliation peut entraîner *ipso facto* « la dissolution et la liquidation du Groupement, dans les conditions fixées par les statuts ».

Le *contrôle financier* a été organisé d'une manière très précise. Un certain nombre de règles ont été prises, qui s'imposent au Groupement :

a) le principe de la gratuité des fonctions des administrateurs :

b) l'interdiction de distribuer des bénéfices, le capital social n'étant rémunéré que par un intérêt forfaitaire fixé annuellement par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

c) la fixation par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement du taux et des modalités de perception des redevances qu'ils sont autorisés à percevoir.

Le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement fixe également les règles selon lesquelles doit être tenue la comptabilité, et il intervient par voie de directives dans toutes les questions relatives aux réserves légales ou spéciales, aux fonds de garantie et caisses de péréquation, ainsi que dans les relations des groupements avec les organismes bancaires et d'assurances.

Enfin, il se fait communiquer la balance annuelle, les rapports des commissaires aux comptes et tous autres documents comptables.

En outre, un contrôleur financier assure la surveillance du Groupement.

Celui-ci n'a donc, en principe, qu'une autonomie assez limitée.

Applications des textes :

Les Groupements d'Importation et de Répartition ont été, pour la plupart, organisés dès 1938, et d'ailleurs aussi bien pour les produits industriels que pour les denrées alimentaires. En 1941, ceux qui dépendaient du Ravitaillement étaient au nombre de 27. Il y en avait, par exemple, pour les produits oléagineux (S.I.R.P.O.), le riz, le cacao, le sucre, les graisses animales (S.I.R.G.A.), les pommes de terre, les légumes secs.

Les conventions conclues depuis l'Armistice ont étendu les attributions de certains d'entre eux. C'est le cas, notamment, du Groupement d'Importation des Fruits et Légumes.

Ce G.I.R. a été créé par une convention de 1938 puis par la convention du 30 août 1939, qui fixe les conditions dans lesquelles M. Max Monnot est chargé de constituer le Groupement sus-visé. Son organisation a été modifiée par la Convention du 24 septembre 1941, passée entre le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et le Groupement, qui devient le Groupement d'Importation et d'Exportation des fruits et légumes.

Sous sa dernière forme, le Groupement a, à sa tête, un Conseil d'Administration de 12 membres, composé de la façon suivante :

En dehors du Président :

5 membres représentant le commerce des légumes et fruits frais autres que les bananes ;

3 membres représentant le commerce de l'exportation des fruits et légumes ;

3 membres représentant le commerce de l'utilisation des fruits séchés, tapés, en pâte ou en conserves.

Un Commissaire du Gouvernement est nommé auprès du Groupement, et il a un droit de veto suspensif qu'il peut exercer dans un délai de 3 jours.

Le Groupement comprend 4 sections :

Une section d'importation ;

— d'exportation ;

— fruits secs ;

— dattes.

Le Groupement s'occupe d'abord d'importation : il centralise les demandes d'importation et répartit, avec l'autorisation du ministre responsable du produit dont il s'agit, les autorisations globales d'importation.

Il est aussi compétent en matière d'exportation, et il peut conclure avec les importateurs étrangers les marchés de livraison portant sur tous les légumes et fruits, et exécuter toutes les opérations financières afférentes à l'exportation de ces mêmes produits.

Les Groupements d'Importation et de Répartition qui ont été constitués, gèrent parfois des Caisses de péréquation ou des Caisses de Garantie.

Parmi ces dernières, il faut citer la Caisse de Garantie qui a été formée au sein de G.I.R.S., Groupement National d'Importation et de Répartition du Sucre, par l'arrêté du 28 novembre 1939. Cette caisse a été chargée de l'assurance des risques de guerre auxquels peuvent être exposés les betteraves et les sucres.

Le Comité de Direction de la Caisse est désigné par le Conseil d'Administration du G.I.R.S. Toutefois, le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement désigne un fonctionnaire pour la contrôler.

La Caisse contracte une assurance auprès du Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre.

Elle ne couvre les sucres et betteraves que dans la mesure où le permettent les fonds provenant des cotisations et reports d'excédents de recettes prévus par la loi du 22 octobre 1940, majorés des indemnités encaissées par la Caisse, au titre des assurances contractées auprès du Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre.

Conclusion :

En fait, les G.I.R. ont fonctionné d'une manière très indépendante et leur gestion n'a pas toujours été heureuse. Ils ne se sont pas bornés, depuis l'Armistice notamment, au rôle qui leur était assigné par les textes, et ils ont parfois opéré la répartition des produits importés, sans se soucier des directives données par le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement ou par le Bureau National correspondant. Somme toute, ils différaient peu des ententes obligatoires constituées avant 1939. Chargés à la fois d'affaires administratives et d'opérations commerciales, oscillant entre le droit privé et le droit public, c'étaient les organismes-types d'une politique économique de transition qui n'osait pas s'engager à fond dans l'économie dirigée, et qui se raccrochait encore à certaines formes de l'économie libérale.

II. — Les Bureaux Nationaux

Les Bureaux Nationaux sont des organismes para-étatiques qui gèrent un véritable service public.

Il faut examiner successivement les caractères des Bureaux Nationaux, tels qu'ils résultent des dispositions de la loi, puis les applications des textes législatifs, et les critiques qui peuvent être faites à ces organismes.

La loi du 27 septembre 1940 :

La loi de base en la matière est la loi du 27 septembre 1940 portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires.

Cette loi, relativement brève, puisqu'elle ne comporte que 14 articles, a ceci de particulier qu'elle confie, sous le contrôle du Gouvernement, l'organisation du Ravitaillement à des professionnels.

L'article 1^{er} de la loi déclare :

« ART. 1^{er}. — Il peut être institué auprès du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, des Bureaux Nationaux de Répartition pour les denrées agricoles et les produits nécessaires au ravitaillement de la Nation et à l'alimentation des animaux, pour lesquels des groupements nationaux d'importation et de répartition n'ont pas été constitués.

« Les Bureaux Nationaux de Répartition peuvent également être établis pour les denrées et produits alimentaires pour lesquels des groupements nationaux ont déjà été constitués. Des arrêtés fixeront alors les modalités des rapports entre les bureaux de répartition et les groupements intéressés.

« Les Bureaux Nationaux qui seront assistés de comités consultatifs, sont responsables de leur activité devant le Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, et le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

« Le nombre et la consistance de ces Bureaux sont définis par des arrêtés du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. »

Le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement ont donc une entière liberté d'action pour fixer, par simples arrêtés, le nombre et la compétence des Bureaux Nationaux,

Ceux-ci ne peuvent d'ailleurs pas être créés pour des produits industriels ; mais uniquement pour des produits agricoles et des produits nécessaires à l'alimentation humaine ou animale ; leur nombre est donc forcément assez limité.

Ils doivent être constitués avant tout pour les produits pour lesquels aucun Groupement d'Importation et de Répartition n'existe ; il faut en effet parer au plus pressé.

Toutefois, la loi déclare qu'ils pourront aussi être formés pour les denrées et produits alimentaires, pour lesquels il y a déjà des Groupements d'Importation et de Répartition. Dans ce cas, ce seront des arrêtés qui fixeront les frontières des deux séries d'organismes.

Les Bureaux Nationaux sont assistés de comités consultatifs, et ils jouissent d'une grande autonomie. En revanche, ils sont soumis à la tutelle des Secrétaires d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement, et ils sont responsables de leur activité devant ceux-ci.

Toutefois, il convient de remarquer, dès à présent, que la responsabilité d'un « bureau » national, qui présente en principe un caractère collégial, va être assez vague et assez difficile à mettre en jeu.

L'article 2 est conçu en ces termes :

« ART. 2. — Chacun des bureaux fixe les règles concernant l'acquisition, la répartition, le commerce, le stockage et la vente des produits dont il a la charge. Il peut notamment, en ce qui concerne ces produits :

« a) Obliger le producteur à les vendre à des acheteurs déterminés et également obliger les commerçants en gros à vendre à des acheteurs déterminés ;

« b) En interdire, ou au contraire en prescrire l'emploi pour certaines transformations ou certains usages ;

« c) Ordonner la mise en vente, sous son contrôle, des stocks qui auraient été préalablement constitués par toutes personnes ou groupements ou entreprises ;

« d) Imposer concernant la récolte, la circulation et le transport de ces produits, telles règles d'enregistrement ou de contrôle qu'il jugera utiles ;

« e) Prescrire, après avis de la Commission interministérielle des prix, le prélèvement des taxes destinées à établir les péréquations de prix ;

« f) Prescrire toutes déclarations concernant les quantités produites ou existantes et, d'une façon générale, la remise de tous renseignements d'ordre économique qu'il jugera utiles ;

« g) Proposer, après avis de la Commission interministérielle des prix, les marges bénéficiaires accordées aux divers intermédiaires. »

Les attributions des Bureaux Nationaux sont donc beaucoup plus étendues que celles des Groupements d'Importation et de Répartition. Au contraire de ceux-ci, ils ne peuvent faire d'opérations commerciales. En revanche, ils ont un pouvoir de réglementation très vaste ; les règles normatives qu'ils édictent constituent la loi de la profession pour tout ce qui concerne le ou les produits dont ils ont la charge.

Désormais, c'est sur le terrain du droit public qu'il faut se placer. Les termes mêmes employés par la loi : obliger, ordonner, prescrire, sont assez significatifs. Il est difficile de concevoir un groupement de droit privé qui aurait de tels pouvoirs.

Le Bureau National a pour fonction de prendre la denrée chez le producteur et de la suivre ensuite jusqu'à sa mise en place pour la consommation. A cet effet, il peut réglementer l'acquisition, la circulation, la répartition, le commerce, le stockage et la vente des produits dont il a la

charge. Il est donc compétent aux deux points de vue principaux qui intéressent le ravitaillement : l'approvisionnement, d'une part, et la répartition de l'autre.

En matière de prix, le Bureau National ne peut agir qu'après avis de la Commission interministérielle des prix. Il peut prescrire le prélèvement des taxes destinées à établir les péréquations de prix, ou bien proposer les marges bénéficiaires accordées aux divers intermédiaires. Dans ce dernier cas, ce sont les ministres intéressés qui décident en dernier ressort.

Enfin le Bureau National joue un certain rôle en matière d'organisation professionnelle proprement dite, puisqu'il peut décider l'établissement de cartes professionnelles.

Cette faculté permet au Bureau National de réserver l'accès de la profession aux individus qui remplissent certaines conditions ; nul ne pourra exercer une industrie ou un commerce déterminé s'il n'est muni d'une carte professionnelle délivrée par le groupement. Celle-ci peut d'ailleurs être retirée à titre de sanction en cas d'infraction aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. C'est un peu revenir à la profession fermée des Communautés de Métiers, où le nombre des maîtres était limité, et les conditions d'accès à la maîtrise très difficiles.

En outre, le Bureau National établit la liaison à l'intérieur de la profession, et il rassemble la documentation nécessaire pour l'accomplissement de sa mission. A cet effet, il peut obtenir des entreprises la remise de tous renseignements d'ordre économique, et prescrire toutes déclarations concernant les quantités produites ou existantes.

« ART. 3. — Les comités consultatifs sont des organes d'étude. Ils donnent des avis sur tous les problèmes de ravitaillement posés par les circonstances et sur toutes les mesures prévues par l'article précédent.

« Ils peuvent proposer au Ministre Secrétaire d'Etat à

l'Agriculture et au Secrétaire d'Etat au Ravitaillement la fixation des prix à la production. »

Les Comités Consultatifs, dont la création est prévue à l'art. 1^{er}, reçoivent une mission précise dans cet article. Ce sont avant tout des donneurs d'avis, et ils n'ont, en aucun cas, un pouvoir de décision. D'ailleurs, il n'y a jamais d'obligation à les consulter, ce qui diminue beaucoup leur importance. L'une de leurs principales fonctions est la préparation des barèmes de prix à la production, qui sont fixés par les deux Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement.

L'article 4 est le suivant :

« ART. 4 — Les membres du Bureau et ceux des Comités Consultatifs sont nommés par arrêtés du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. Ils comprennent des représentants de la production, du commerce et de l'industrie.

« Les Bureaux sont des organismes permanents. Les Comités Consultatifs sont soumis à la diligence du président du bureau.

« Le fonctionnement de chaque Bureau National et du Comité Consultatif correspondant est placé sous le contrôle d'un Commissaire du Gouvernement qui assiste aux réunions du Bureau et du Comité. Le commissaire est nommé conjointement par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. Il est révocable. »

Cet article indique la structure des Bureaux Nationaux et des Comités Consultatifs.

Tout d'abord, les membres en sont nommés par simple arrêté, ce qui met la composition de ces Bureaux dans la main de l'administration. Les Ministre intéressés ont une entière liberté d'action : ils doivent seulement choisir des

représentants de la production, du commerce et de l'industrie, c'est-à-dire des professionnels.

Le Bureau est un organe permanent. Au contraire, le Comité Consultatif ne peut se réunir qu'à la diligence du Président du Bureau.

Pour que les Bureaux Nationaux n'abusent pas de la liberté qui leur est laissée, un Commissaire du Gouvernement est nommé auprès de chacun d'eux et il exerce la tutelle sur ces organismes. Le texte précise que le Commissaire du Gouvernement assiste aux réunions du Bureau et du Comité, mais il n'en fait pas une obligation, et il ne dit pas si le Commissaire du Gouvernement a voix délibérative ou voix consultative.

L'article 5 précise le fonctionnement de cette tutelle :

« ART. 5. — Pour chacun des Bureaux, un règlement homologué par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, fixe leurs pouvoirs et, notamment, la nature des questions qui doivent être soumises à la décision du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

« Les décisions du Bureau de Répartition sont communiquées sans délai au Commissaire du Gouvernement ; elles sont immédiatement exécutoires et deviennent définitives, si, dans un délai de quarante-huit heures, le Commissaire du Gouvernement n'a pas formulé d'objections. Le Commissaire du Gouvernement peut faire opposition à une décision du Bureau. Il dispose à cet égard d'un droit de veto suspensif, sauf recours au Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, ou au Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, suivant les cas. Le litige devra alors être tranché dans un délai de quarante-huit heures, à compter de la réception du recours par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture ou par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. »

Parmi les décisions du Bureau National, certaines sont soumises à la décision du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. Elles ne sont pas exécutoires si elles n'ont pas reçu leur approbation expresse. C'est un règlement du Bureau National homologué par les Ministres qui fixe la nature des questions donnant lieu à une décision ministérielle et, de façon plus générale, les pouvoirs du Bureau. Cependant, toutes les décisions du Bureau National doivent être communiquées au Commissaire du Gouvernement. La loi précise que cette notification doit avoir lieu « sans délai ». Les décisions ne deviennent exécutoires que si le Commissaire du Gouvernement n'a pas fait opposition dans les 48 heures. Ce délai est trop bref pour que le Commissaire du Gouvernement puisse entreprendre une étude sérieuse d'une question.

En tout cas, quand le Commissaire du Gouvernement exerce son droit de veto suspensif, le veto n'a pas pour effet d'annuler la décision du bureau, qui est immédiatement exécutoire, mais de l'empêcher de devenir définitive.

Le Commissaire du Gouvernement ne se prononce pas sur la validité même de la décision attaquée ; il se borne à la priver provisoirement d'effet juridique. Si elle a déjà été exécutée, elle constitue donc toujours une base légale pour les actes d'exécution qui ont pu survenir. Il n'y a suspension d'exécution que pour les actes d'exécution ultérieurs.

D'ailleurs, cette situation provisoire ne dure pas longtemps. Ou bien, après entente avec le Comité, le Commissaire du Gouvernement consent à retirer son veto, et la décision devient définitive. Ou bien il refuse de changer sa position, et dans ce cas les intéressés peuvent former recours devant le Ministre. Celui-ci doit se prononcer dans

un délai de 48 heures ; il peut rendre ainsi, en la confirmant ou en l'annulant, une décision définitive.

L'art. 6 et l'art. 7 prévoient l'organisation départementale et régionale des Bureaux Nationaux, en créant des répartiteurs et des comités consultatifs. Ils sont seulement mentionnés ici pour mémoire.

L'article 8 est rédigé en ces termes :

« ART. 8. — Les Bureaux Nationaux et les Répartiteurs reçoivent du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement toutes instructions nécessaires à l'exercice de leur mission. »

Cet article rappelle une fois de plus la tutelle qui s'exerce sur les Bureaux Nationaux. Il permet de restreindre considérablement leur autonomie, puisqu'ils doivent exécuter leur mission suivant les instructions ministérielles qui leur sont données.

« ART. 9. — Chacun des Bureaux Nationaux de Répartition est doté de la personnalité civile. Il est autorisé à prélever sur les transactions qu'il contrôle une taxe destinée à couvrir ses frais de fonctionnement, ceux des Répartiteurs et ceux des Comités Consultatifs, ainsi qu'éventuellement, ceux des Secrétariats départementaux. Il dresse annuellement un budget qui doit être approuvé par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. »

Cet article fixe le régime juridique et financier des nouveaux groupements.

Tout d'abord, la loi reconnaît explicitement aux Bureaux Nationaux la personnalité civile, c'est-à-dire qu'ils peuvent être sujets de droit. Ils peuvent être propriétaires et posséder des biens meubles ou immeubles, être débiteurs, créanciers, ester en justice, etc. Ce ne sont donc pas de simples services administratifs, mais des

organes décentralisés, à caractère semi-public. Ils ont un pouvoir de décision qu'ils tiennent directement de la loi.

Au point de vue financier, les recettes du Bureau National doivent être essentiellement constituées par des taxes qu'il prélève sur les transactions qu'il contrôle. Le Bureau National peut fixer le taux et les modalités de ces taxes. Toutefois, les taxes de gestion qui étaient perçues en vertu de l'art. 9 ont été interdites, en principe, en juillet 1941, et les Bureaux Nationaux ont reçu, à la place, une subvention, dont le montant global pour l'ensemble des Bureaux Nationaux est inscrit au Budget de l'Etat.

Néanmoins, depuis cette date, les Bureaux Nationaux ont continué à percevoir des taxes de péréquation et de cotisation afférentes à la délivrance des cartes professionnelles.

Les dépenses de ces organismes sont constituées essentiellement par les frais de fonctionnement et notamment la rémunération du personnel d'exécution.

La gestion financière des Bureaux Nationaux est soumise à une double tutelle. Leurs budgets annuels doivent être approuvés par arrêtés du Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. L'intervention du premier est la condition nécessaire de la décentralisation en matière fiscale; puisque le contribuable frappé reste toujours le même, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités.

L'article 10 est le suivant :

« ART. 10. — Les membres du Bureau National, les répartiteurs et les membres des Comités Consultatifs sont tenus au secret professionnel sous les peines prévues à l'article 378 du Code pénal. »

Une telle mesure ne peut être prise que par une loi. C'est une faible concession au « secret des affaires » et

une contrepartie à l'inquisition qui s'exerce sur l'activité des producteurs, des industriels et des commerçants.

L'article II est rédigé en ces termes :

« ART. II. — En cas d'infraction aux décisions prises par le Bureau de Répartition, le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture ou le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement peut, sur la proposition de ce Bureau, prononcer les sanctions administratives prévues ci-dessous.

En cas d'infraction aux décisions des Répartiteurs départementaux ou régionaux, le Préfet peut, sur la proposition de ceux-ci, prononcer les sanctions suivantes :

« 1° La confiscation au profit de l'Etat (Service du Ravitaillement Général) de tout ou partie des produits ou denrées existant dans les magasins ou établissements des agriculteurs, commerçants ou industriels ayant contrevenu aux dispositions de la présente loi.

« 2° La fermeture temporaire, pendant une durée qui ne pourra pas excéder un mois, des établissements commerciaux ou industriels. Pendant cette fermeture, le délinquant devra continuer à payer à son personnel les salaires, indemnités ou rémunérations de toute nature auxquels celui-ci avait droit.

« La fermeture pour une durée excédant un mois ou la fermeture définitive de l'établissement pourra être prononcée par le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement.

« En cas de fermeture, l'établissement pourra être maintenu en activité par ordre du Répartiteur et sous son contrôle par un gérant désigné par lui. »

L'art. II prévoit des sanctions administratives qui sont prises, soit par le Ministre, soit par le Préfet, en cas d'infractions aux décisions du Bureau National ou des Répartiteurs.

Ces sanctions sont, tantôt collectives, la confiscation de

denrées atteignant l'entreprise elle-même, tantôt personnelles, frappant le chef d'entreprise. Celui-ci peut être contraint de fermer temporairement ou même définitivement son établissement. Comme il s'agit d'une sanction personnelle, dont les ouvriers doivent souffrir le moins possible, il doit continuer à payer à son personnel les salaires, indemnités ou rémunérations de toute nature auxquels il a droit, du moins quand la fermeture ne dépasse pas un mois. Le répartiteur a, d'ailleurs, la faculté de maintenir l'établissement en activité sous son contrôle, en plaçant à sa tête un gérant.

Une distinction est faite entre la propriété de l'entreprise et la gestion de celle-ci, qui est une fonction publique, et qui peut être exercée par un autre que le véritable propriétaire

De toute façon, il s'agit là de peines qui frappent le commerçant ou l'industriel en tant qu'il participe à la gestion d'un service public. Les sanctions prévues ne sont pas seulement des sanctions disciplinaires, édictées au bénéfice du groupement ; elles ont le caractère d'une réparation pour le dommage causé à l'intérêt général. La meilleure preuve en est que les confiscations ont lieu au profit de l'Etat et non du Bureau National.

« ART. 12. — Le présent décret ne modifie pas l'activité des groupements déjà constitués pour la répartition d'une denrée ou d'un produit déterminé, tant que n'ont pas été pris les arrêtés ministériels prévus par les articles précédents pour ces denrées ou produits. »

Cet article vise surtout les Groupements d'Importation et de Répartition, notamment ceux agréés par l'arrêté du 17 septembre 1940, qui sont déjà chargés de la répartition des denrées rationnées. Ce sont :

1° Pour les produits oléagineux : La Société d'Importation et de Répartition des produits oléagineux (S.I.R.P.O.).

2° Pour les graisses animales : La Société d'Importation et de Répartition des graisses animales (S.I.R.G.A.).

3° Pour le sucre : Le Groupement d'Importation et de Répartition du sucre (G.I.R.S.).

4° Pour le café : Le Groupement National d'Importation et de Répartition du café (G.N.I.R.C.A.).

5° Pour le riz : Le Groupement d'Importation et de Répartition du riz (G.I.R.R.).

6° Pour les pâtes alimentaires : La Fédération nationale des Syndicats de fabricants de pâtes alimentaires.

7° Pour les semoules : Le Syndicat Général des fabricants de semoules de France.

Des arrêtés pris en application de la loi du 27 septembre ont confié les pouvoirs de la plupart de ces organismes à des Bureaux Nationaux par exemple pour le sucre ou le riz.

Applications de la loi :

L'idée essentielle qui se dégage de cette étude de la loi du 27 septembre 1940, c'est que l'Etat confie à des professionnels une fonction publique d'approvisionnement et de répartition, en leur laissant une très grande autonomie.

En application de la loi, des Bureaux Nationaux ont été créés pour les principaux produits agricoles nécessaires au Ravitaillement. Les deux premiers en date sont le Bureau National de Répartition de la Pomme de Terre, et le Bureau National de Répartition des Légumes Secs. D'ailleurs, les Bureaux Nationaux créés sont d'importance très inégale, suivant les produits dont ils s'occupent. Certains ont une activité considérable, notamment les Bureaux Nationaux du Sucre, des Pâtes alimentaires, des Fruits et Légumes ; d'autres, au contraire, jouent un rôle secondaire, comme le Bureau National de Répartition des moûts de raisin ou bien celui de la saccharine.

Leur compétence est, en général, assez bien fixée en ce qui concerne la détermination des entreprises qui en dépendent. Ce sont les produits ou denrées dont ils s'occupent, qui permettent de définir la profession. Il n'y a de difficultés que pour certains produits alimentaires fabriqués, ou pour certaines denrées de remplacement d'importance secondaire. Toutefois, les arrêtés constitutifs apportent, la plupart du temps, les précisions nécessaires.

C'est ainsi que l'arrêté du 15 octobre 1940, qui crée le Bureau National de Répartition des Légumes secs, déclare dans son article 2 que « ses attributions s'étendent à tout le marché des légumes secs, qu'il s'agisse des légumes secs destinés à l'alimentation humaine, à l'alimentation du bétail ou aux industries de conditionnement ou transformations, ainsi qu'à la production et à la vente des semences de légumes secs ». Il ajoute que « l'action du Bureau National s'étend également dans les conditions ci-dessus définies aux légumes secs d'importation, quelle qu'en soit la provenance ».

Que faut-il entendre par légumes secs ?

L'article 8 le précise :

« Sont considérés comme légumes secs et dérivés :

« Les fèves et féveroles ;

« Les pois chiches ou pois pointus ;

« Les haricots ;

« Les lentilles et lentillons ;

« Les pois ;

« Les pois, fèves, féveroles, haricots et lentilles cassés et décortiqués ;

« Les farines des légumes secs ci-dessus désignés. »

Si des denrées, on passe aux *opérations* contrôlées par les Bureaux Nationaux, leur compétence paraît beaucoup moins facile à délimiter.

En particulier, la question de savoir où s'arrête la com-

pétence du Groupement National d'Importation et de Répartition et où commence celle du Bureau National est mal résolue par les textes ; ceux-ci reconnaissent au Bureau National la compétence pour toutes les opérations de distribution et de répartition, sans préciser.

La solution du problème est d'autant plus complexe qu'il y a parfois union personnelle entre les deux organismes. Ainsi, pour le sucre, le Président du Groupement d'Importation et de Répartition est de droit Président du Bureau National de Répartition des Sucres. L'arrêté constitutif se contente de dire que le Bureau National « reçoit les pouvoirs conférés au Conseil d'Administration du Groupement d'Importation et de Répartition du Sucre » ; il s'agit des pouvoirs conférés à ce groupement par l'arrêté du 17 septembre 1940, déjà cité. Le plus souvent d'ailleurs, pour préciser la mission dévolue au Bureau National, les arrêtés constitutifs se réfèrent seulement à la loi du 27 septembre.

C'est ainsi que l'arrêté du 15 octobre 1940 qui organise le Bureau National de Répartition de la Pomme de Terre, déclare dans son article 2 : « Le Bureau National de Répartition de la Pomme de Terre a pouvoir, d'une façon générale, d'établir et de faire exécuter sous son contrôle les règlements d'application des dispositions de l'art. 2 de la loi du 27 septembre 1940, portant organisation de la répartition des produits agricoles et denrées alimentaires. »

Mais, dans certains cas, l'arrêté constitutif donne au Bureau National une mission bien déterminée ou précise plus spécialement quelles sont ses attributions.

L'arrêté du 24 octobre 1940 portant institution du Bureau National des Sucres a un article 2 ainsi conçu :

« Le Bureau National de Répartition des Sucres sera chargé d'élaborer et de présenter à l'agrément du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement toutes propositions relati-

ves au rationnement : importance de la ration individuelle, importance des contingents accordés aux industries utilisatrices, modalités d'application, contrôle, etc.

« Il reçoit les pouvoirs conférés au Conseil d'Administration du Groupement d'Importation et de Répartition du Sucre.

« Le Bureau National de Répartition des Sucres confiera à une « section d'expédition » placée sous les ordres du représentant des producteurs du sucre, membre du bureau, la mission de faire assurer par les fabricants, les expéditions nécessaires à la satisfaction des bons d'approvisionnement et des bons de réapprovisionnement, visés aux articles 3 et 5 de l'arrêté du 17 septembre 1940 relatif à la répartition des denrées rationnées.

« Les ordres de la section d'expédition seront exécutoires sans appel, ni des fabricants expéditeurs, ni des destinataires.

« Le Bureau National de Répartition aura la charge d'examiner si les sucres sont ou non consommables en l'état et décidera de leur mise à la disposition de la Chambre Syndicale des Raffineurs, qui les répartira entre ses membres. »

Les règlements pris par les Bureaux Nationaux, dans la limite de leurs attributions, ont force obligatoire et les arrêtés constitutifs précisent qu'ils sont obligatoires pour tous les producteurs, les industriels ou les commerçants qui en dépendent. Ceux-ci ne peuvent pas s'y soustraire ; certains arrêtés leur reconnaissent le droit de déférer les décisions du Bureau National au Ministre, mais autrement ils ont seulement la ressource de les attaquer en justice. Ils ne peuvent faire un recours pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat que s'il s'agit d'une décision administrative, par exemple de l'homologation d'un règlement.

Jusqu'ici les arrêtés constitutifs n'apportent pas grand

chose de nouveau à la loi du 27 septembre. C'est surtout dans le *domaine de la structure* des Bureaux Nationaux que l'on constate une certaine variété.

Dans certains cas, on trouve la forme classique prévue par la loi du 27 septembre : un Bureau National qui est vraiment un Bureau, c'est-à-dire une Commission de plusieurs personnes, assisté d'un Comité Consultatif, organe d'études. Un délégué général peut d'ailleurs être désigné au sein du Bureau National pour assurer l'exécution de ses décisions et prendre lui-même les décisions nécessaires en cas de carence du Bureau National. Par exemple le Bureau National de Répartition des Sucres comprend six membres désignés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement :

Le Président du Groupement d'Importation et de Répartition du Sucre, Président ;

Un représentant des producteurs de sucre ;

Un représentant des raffineurs ;

Un représentant des industries transformatrices du sucre ;

Un représentant des négociants agréés « sous-répartiteurs du sucre » ;

Un représentant des planteurs de betteraves à sucre.

A côté du Bureau National, le Comité Consultatif provisoire est composé :

1°) des membres du Conseil d'Administration du Groupement d'Importation et de Répartition du Sucre ;

2°) de trois fabricants de sucre désignés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement sur proposition des Groupements professionnels intéressés ;

3°) de trois représentants des planteurs de betteraves désignés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, sur proposition des Groupements professionnels intéressés.

Le Comité Consultatif se réunit sous la présidence du Président du Bureau National de Répartition des Sucres, en vue d'examiner et de faire connaître son avis sur les ques-

tions qui lui seront soumises, soit par le Bureau National de Répartition, soit par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

Par contre, une autre formule est parfois employée, qui se rapproche, de celle du « führer ». Le Bureau National se compose seulement d'un ou de deux membres, dont l'autorité, par conséquent, est très grande.

Notamment le Bureau National de la Pomme de Terre comprend un président délégué représentant le commerce de la pomme de terre, et un délégué général représentant la production de la pomme de terre.

Il est vrai que ces deux personnalités sont assistées d'un Comité Consultatif constitué par seize experts représentant pour moitié le commerce, et pour moitié la production. Ce Comité Consultatif peut également s'adjoindre deux membres représentant les industries de transformation et deux membres représentant la production des semences de pomme de terre.

Quelquefois même, l'arrêté constitutif donne expressément aux dirigeants du Bureau National, la responsabilité des décisions de celui-ci. C'est ainsi que pour les fruits et légumes, l'arrêté constitutif déclare que le « délégué général et les délégués adjoints sont responsables de leur activité à l'égard du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement ».

La *tutelle* sur le Bureau National est exercée, on l'a vu en étudiant la loi du 27 septembre, par le Commissaire du Gouvernement. La loi était assez explicite à ce sujet, et les arrêtés constitutifs n'ajoutent presque rien.

Toutefois, certains arrêtés décident que le ou les ministres compétents doivent nommer un « fonctionnaire » de leur département. Il est parfois précisé que le Commissaire du Gouvernement assiste aux séances du Bureau avec voix délibérative. Enfin l'accord du Commissaire du Gouvernement est expressément exigé pour la création des réparti-

teurs et des Comités Consultatifs régionaux ; c'est lui qui délivre les cartes professionnelles sur l'avis des répartiteurs départementaux, ou bien qui donne son accord à leur délivrance par le Bureau National.

En ce qui concerne enfin le *régime administratif et financier* des Bureaux Nationaux, les arrêtés d'application apportent assez rarement des modifications nouvelles à la loi de base.

Néanmoins, il faut signaler par exemple que l'arrêté qui organise le Bureau National des Fruits et Légumes, fixe son siège social à Paris, rue du Cardinal-Mercier, 8, et ajoute que ce siège social pourra être transféré sur décision du Bureau National, après accord du Commissaire du Gouvernement ; une telle clause semble assez peu à sa place dans un arrêté.

Par ailleurs, les textes reconnaissent parfois explicitement aux nouveaux groupements la faculté de prélever une cotisation. Le Bureau National de la levure, entre autres, reçoit le droit de percevoir une cotisation sur chaque quintal de levure, conformément aux dispositions de l'art. 9 de la loi du 27 septembre 1940.

Appréciation et critiques :

Les Bureaux Nationaux, tout au moins certains d'entre eux, ont accompli une œuvre très importante.

En matière de ravitaillement, ils ont assuré tant bien que mal, au prix de difficultés souvent considérables, la collecte des ressources commercialisables, les expéditions des départements excédentaires sur les département déficitaire et la mise en place des denrées.

Mais c'est surtout dans l'organisation du commerce et de la profession qu'ils ont bien œuvré. Les mesures qu'ils ont prises et les règlements qu'ils ont établis ont posé

notamment les règles commerciales à observer en matière d'achat et de vente, de conservation des produits, etc. Certains Bureaux Nationaux sont arrivés à introduire une certaine discipline dans la profession, tous ont prévu des règles pour l'établissement et le retrait éventuel des cartes professionnelles.

Touefois, les résultats obtenus sont très relatifs. A côté des Bureaux Nationaux qui ont bien marché, on en trouve de nombreux autres qui sont restés dans un état d'anarchie latente.

Les Bureaux Nationaux avaient été chargés de diriger l'économie en matière de Ravitaillement, et ils avaient reçu des pouvoirs très étendus sur les professionnels. Il faut bien constater que, la plupart du temps, ils n'ont pas su ou voulu s'en servir.

Les uns ont fait passer les intérêts personnels de leurs dirigeants, ou ceux de leurs ressortissants, avant l'intérêt général. Ils ont notamment maintenu les courants commerciaux antérieurs, sans tenir compte du plan de ravitaillement qui était établi, ni de la nécessité d'épargner des transports inutiles (1).

D'autres Bureaux Nationaux n'ont pas compris qu'ils devaient imposer une certaine discipline aux professionnels qui dépendaient d'eux. Leurs membres, imbus d'idées libérales, ont refusé de faire pression sur les professionnels, même pour obtenir des renseignements ou des déclarations, sous prétexte qu'il fallait respecter la liberté des entreprises.

L'administration, devant un tel état de choses, s'est trouvée souvent impuissante. Le contrôle qu'elle exerçait sur les Bureaux Nationaux lui permettait bien, théorique-

(1) Pour les pâtes, par exemple, des pâtes alimentaires fabriquées à Marseille ont été envoyées à Lille.

ment, de les empêcher de prendre des initiatives dangereuses, ou contraires à la loi et aux textes réglementaires, mais elle ne pouvait les contraindre à agir d'une façon positive, pour organiser la profession ou le commerce, à moins de se substituer à eux en cas de carence totale.

D'ailleurs, bien souvent, les Services du Ravitaillement ont été très mal renseignés sur ce qui se passait dans les Bureaux Nationaux. Ceux-ci se refusaient à donner une documentation précise, ou ne le faisaient que d'une façon fragmentaire. Les Commissaires du Gouvernement, qui étaient chargés de les contrôler, suivaient leurs opérations de très loin ces Commissaires étaient, la plupart du temps, des chefs de bureaux du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement qui n'étaient pas détachés en permanence auprès des Bureaux Nationaux, et qui se trouvaient surchargés de travail. Les Bureaux Nationaux prenaient parfois des décisions importantes sans les leur notifier :

Il devenait nécessaire de faire une réforme importante dans l'organisation du Ravitaillement. Le manque de compréhension de la plupart des professionnels incitait l'Etat à intervenir plus étroitement. La loi du 23 octobre 1941 correspond à un nouveau coup de barre dans le sens de l'étatisme, rendu nécessaire par les circonstances.

CHAPITRE III

LES COMITÉS CENTRAUX DE RAVITAILLEMENT ET LES GROUPEMENTS NATIONAUX D'ACHAT

La loi du 23 octobre 1941 prévoit une nouvelle organisation étatisée, où les compétences des divers groupements sont soigneusement délimitées, et leurs attributions fixées de façon minutieuse. Elle établit un ordre nouveau où deux séries d'organismes collaborent avec l'administration à une tâche d'approvisionnement et de répartition.

A côté du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement, dont la tutelle s'exerce d'une façon plus stricte sur les nouveaux Groupements, ce sont les Comités Centraux de Ravitaillement qui prennent la première place. Ils sont chargés de la collecte et de la mobilisation des produits agricoles consommables en l'état, de la préparation et de l'exécution du plan de répartition au stade national. Les Groupements Nationaux d'Achat, qui remplacent les Groupements d'Importation et de Répartition, jouent seulement un rôle en matière d'approvisionnement et ne font que des opérations commerciales d'achat et de paiement.

I. — Les Comités Centraux de Ravitaillement

Les Comités Centraux de Ravitaillement sont organisés par la loi du 23 octobre 1941 et par l'arrêté du 21 novembre 1941.

Ils se trouvent uniquement sous l'autorité du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, comme leur nom même l'indique, tandis que les Bureaux Nationaux dépendaient à la fois du Ministre de l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

Les principaux caractères des Comités Centraux se dégagent très aisément de l'étude des textes constitutifs. Les art. 3 à 6 de la loi de base du 23 octobre 1941 sont rédigés en ces termes :

« Comités Centraux de Ravitaillement.

« ART. 3. — A la tête de chaque Comité Central de Ravitaillement est placé un Président nommé par arrêté du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et responsable devant lui de la gestion du Comité.

« Le Comité Central de Ravitaillement est composé, en tant que de besoin, de représentants choisis de préférence dans les différentes régions intéressées :

« a) de la production et de l'importation ;

« b) du commerce aux différents stades ainsi que des agents commerciaux et représentants de commerce ;

« c) éventuellement, des transformateurs et utilisateurs industriels ;

« d) des intérêts généraux du pays.

« Les membres du Comité Central de Ravitaillement sont nommés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, qui peut désigner un ou plusieurs d'entre eux pour assister le président dans son rôle de direction.

« Les commissaires contrôleurs sont nommés par arrêté du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. Ils sont choisis, en principe, parmi les fonctionnaires.

« ART. 4. — Le Comité Central de Ravitaillement a pour mission, d'une part, de préparer et de soumettre au Secrétariat d'Etat au Ravitaillement toutes informations et docu-

mentations nécessaires à l'établissement du plan national de collecte et de répartition du ou des produits dont il a la charge et, d'autre part, d'assurer l'exécution technique des instructions ministérielles.

« Le commissaire contrôleur est chargé de transmettre au Comité et de contrôler la stricte exécution par cet organisme des directives et des instructions du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement concernant la réalisation du plan national de ravitaillement.

« Il lui appartiendra, en outre, d'assurer la conformité des instructions adressées par le Comité Central de Ravitaillement à ses représentants régionaux ou départementaux avec les instructions que le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement adresse aux Préfets régionaux ou départementaux du Ravitaillement Général en ce qui concerne le ou les produits relevant de la compétence du Comité ; à cet effet, lesdites instructions ministérielles doivent lui être notifiées et celles du Comité Central de Ravitaillement doivent, au préalable, être revêtues de son visa ou avoir reçu son approbation.

« ART. 5. — Est expressément exclue de la compétence des Comités Centraux de Ravitaillement la réalisation de toutes opérations commerciales.

« Jusqu'à ce que soient constitués les Comités d'organisation prévus par la loi du 16 août 1940, les Comités Centraux de Ravitaillement auront compétence pour le règlement des questions d'organisation professionnelle, à l'exclusion des questions relatives au statut général du commerce.

« Dans le cas où des Comités d'organisation auraient déjà été constitués, des arrêtés du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et du Secrétaire d'Etat compétent pourront, néanmoins, décider dans quelle mesure la délivrance et le retrait des cartes professionnelles nécessaires pour l'exercice

du commerce de certains produits appartiendront provisoirement aux Comités Centraux de Ravitaillement.

« Les Comités Centraux de Ravitaillement pourront, en accord avec leurs commissaires-contrôleurs, établir des règlements intérieurs, lesquels pourront comporter des sanctions administratives ; ces règlements devront être soumis à l'homologation du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

« ART. 6. — A la demande de chaque Comité Central de Ravitaillement, le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement pourra agréer des contrôleurs placés sous son autorité et qui, en ce qui concerne les produits ou denrées dont chaque Comité Central de Ravitaillement a la charge, exerceront les mêmes attributions et auront les mêmes pouvoirs et les mêmes obligations que les contrôleurs du Ravitaillement, tels que ces attributions, pouvoirs et obligations sont définis par la loi du 25 janvier 1941.

« Ces contrôleurs seront commissionnés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. La commission en vertu de laquelle ils agiront et dont le modèle sera arrêté par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement sera donnée pour un an et renouvelable chaque année, au gré du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, sans nouvelle proposition du Comité Central de Ravitaillement.

« Cette commission pourra être retirée en cours d'année dans les mêmes conditions. »

En suivant le plan de la loi du 23 octobre 1941 et de l'arrêté d'application du 21 novembre 1941, il convient d'examiner successivement le mode de constitution des Comités Centraux, leur structure, leurs attributions, la tutelle qui s'exerce sur eux et enfin leur régime administratif et financier.

Constitution :

Les Comités Centraux, comme les Bureaux Nationaux, sont créés par des arrêtés du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, qui déterminent les produits ou groupes de produits qui entrent dans leur compétence, et qui précisent, éventuellement, leurs attributions particulières. Le Ministre a donc une entière liberté d'action ; il peut fixer à son gré le nombre et les attributions de ces groupements.

Organes .

La structure des Comités Centraux montre bien les progrès de l'étatisme.

C'est la formule du chef unique et responsable qui est appliquée ; à la tête de chaque Comité Central, se trouve placé un Président, nommé par arrêté du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, et responsable devant lui de la gestion du Comité. Il est choisi parmi les professionnels intéressés à la production, au commerce ou à la transformation des produits ou groupes de produits considérés. Ses fautes lourdes de gestion sont passibles de sanctions administratives ou pénales.

L'article 22 de la loi du 23 octobre est en effet conçu en ces termes :

« ART. 22. — Les fautes lourdes de gestion commises par les présidents des Comités Centraux de Ravitaillement, par leurs représentants régionaux ou départementaux, ainsi que par les présidents des Groupements d'Achat nationaux, régionaux ou départementaux seront, lorsqu'elles auront entraîné une perte grave pour la collectivité, et sans préjudice d'éventuelles sanctions administratives, passibles d'une peine d'emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 100 à 100.000 frs.

« Lorsque les intéressés auront retiré un profit pécu-

naire quelconque de leurs fautes de gestion, la peine d'amende pourra être portée au triple ; dans ce cas, l'art. 463 du Code pénal ne sera applicable ni à la peine d'amende, ni à celle d'emprisonnement et la loi de sursis du 26 mars 1891 ne sera pas applicable à la peine d'amende. »

Cette responsabilité du Président, si elle rend plus facile le contrôle du Ministre sur le Comité Central, accroît également l'autorité du Président, car le pouvoir va de pair avec la responsabilité.

Le Président a d'ailleurs un pouvoir de décision propre. Enfin, il peut être rémunéré dans la mesure de l'activité qu'il consacre à la direction du Comité, et à la condition de ne pas continuer à exercer, par ailleurs, une activité professionnelle rémunératrice pouvant être considérée comme normale.

Il peut y avoir intérêt à établir un certain partage des pouvoirs du Président dans le cadre du Comité Central, notamment dans le cas où celui-ci s'occupe de deux branches d'activités bien distinctes. S'il le juge utile, le Ministre peut désigner un ou plusieurs membres du Comité, qui prendront le titre de Présidents-adjoints. Les Présidents peuvent, avec l'agrément du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, déléguer une partie de leurs pouvoirs aux Présidents-adjoints placés auprès d'eux.

Les membres des Comités Centraux sont nommés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, après consultation des organismes professionnels qualifiés. Il y a une tendance assez nette à chercher à représenter les divers intérêts économiques en présence, pour mettre en échec une influence trop exclusive des professionnels.

En effet, les membres sont des représentants de la production ou de l'importation, du commerce et des agents commerciaux, éventuellement des transformateurs et utilisateurs, des intérêts généraux du pays. Le nombre des

membres ne peut toutefois dépasser douze, par analogie avec la règle adoptée pour les Conseils d'administration des Sociétés anonymes.

Attributions :

Les attributions des Comités Centraux sont assez semblables à celles des Bureaux Nationaux, mais elles sont déterminées d'une façon plus précise. Comme ceux-ci, ils ne peuvent en aucun cas se livrer à la réalisation d'opérations commerciales.

Ils jouent d'abord le rôle d'organes consultatifs qui ont pour mission de préparer et de soumettre au Secrétaire d'Etat au Ravitaillement toutes informations et documentations nécessaires à l'établissement du plan national de collecte et de répartition du ou des produits dont ils ont la charge. Ils sont chargés en second lieu d'assurer l'exécution technique de ces deux plans, d'après les instructions ministérielles qu'ils reçoivent.

L'arrêté du 21 novembre 1941 précise la loi du 23 octobre en énumérant les pouvoirs du Comité. Il reproduit d'ailleurs sur ce point à peu près textuellement la loi du 27 septembre 1940, à l'exception toutefois des dispositions relatives à l'organisation professionnelle.

D'après l'arrêté « les Comités Centraux de Ravitaillement peuvent, en ce qui concerne les produits dont ils ont la charge :

« 1° Imposer, concernant la réunion, la circulation et le transfert de ces produits, telles règles d'enregistrement ou de contrôle qu'ils jugeront utiles ;

« 2° Obliger les producteurs, transformateurs ou commerçants à vendre leurs produits dans des régions, dans des conditions ou à des acheteurs déterminés ;

« 3° En interdire, ou au contraire, en prescrire l'emploi

pour certaines transformations ou certains usages ;

* « 4° Ordonner la mise en vente, sous leur contrôle, des stocks qui auraient été préalablement constitués par toutes personnes ou groupements ou entreprises ;

« 5° Assurer le recouvrement des taxes destinées à la péréquation des prix entre produits de même nature et de même qualité ;

« 6° Dans le cadre de la loi du 23 octobre 1941 et des instructions du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, prescrire toutes déclarations concernant les quantités produites ou existantes et les stocks constitués et, d'une façon générale, la remise de tous les renseignements d'ordre économique. »

Toutefois, sur ces différents points, l'arrêté du 21 novembre 1941 apporte deux précisions nouvelles par rapport à la loi du 27 septembre 1940.

En premier lieu, le 2° précise que le Comité Central pourra obliger les producteurs, transformateurs ou commerçants à vendre leurs produits dans des « régions » et des « conditions » déterminées. Jusqu'à présent, ces derniers avaient trop souvent tendance à maintenir les anciens courants commerciaux au détriment de l'intérêt général du pays, et les instructions des Bureaux Nationaux à leurs adhérents n'étaient pas toujours assez impératives sur ce point.

En second lieu, c'est sur les « instructions du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement » que les Comités Centraux peuvent prescrire toutes les déclarations concernant les quantités produites ou existantes et les stocks constitués et, d'une façon générale, la remise de tous renseignements d'ordre économique. La tutelle qui s'exerce sur les Comités Centraux est donc plus étroite, et ceux-ci devront à l'avenir mettre à la disposition du Secrétaire d'Etat la documentation qu'ils recueillent.

La compétence des Comités Centraux est fixée de façon précise par rapport à celle des Groupements Nationaux d'Achat et des Comités d'Organisation professionnelle.

Tout ce qui concerne la répartition, sur le plan national, est de la compétence du Comité Central, à l'exclusion du Groupement National d'Importation et de Répartition, ou du Groupement National d'Achat, lorsqu'il sera créé. Ces derniers organismes sont tenus de distribuer les produits conformément aux instructions des Comités Centraux de Ravitaillement.

En principe, toutes les questions d'organisation professionnelle sont désormais de la compétence des Comités d'Organisation, quand ils existent. Toutefois, à titre provisoire, des arrêtés du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et du Secrétaire d'Etat compétent peuvent décider dans quelle mesure la délivrance et le retrait des cartes professionnelles nécessaires pour l'exercice du commerce de certains produits, qui, jusque là, étaient du ressort des Bureaux Nationaux, appartiendront provisoirement aux Comités Centraux. Ceux-ci peuvent en outre, en accord avec leurs Commissaires-contrôleurs, établir des règlements intérieurs comportant des sanctions administratives ; ces règlements doivent être soumis à l'homologation du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

Dans le cas où le Comité d'Organisation n'est pas encore créé, les Comités Centraux pourront, comme le faisaient les Bureaux Nationaux, proposer au Secrétaire d'Etat au Ravitaillement la fixation des prix à la production et des marges bénéficiaires à accorder aux intermédiaires.

En tout état de cause, le règlement des questions générales d'organisation commerciale, indépendantes de la nature du produit vendu, demeurera de la compétence exclusive du Comité Général d'Organisation du Commerce institué par le décret du 4 mai 1941.

Enfin, le règlement des questions professionnelles susceptibles d'intéresser d'autres branches d'activité commerciale, portant sur des denrées alimentaires ou produits agricoles, ne pourra intervenir qu'en accord avec le Comité d'Organisation des Commerces de l'Alimentation, c'est-à-dire l'un des Comités particuliers créé à l'intérieur du Comité Général d'Organisation du Commerce.

La loi du 23 octobre, comme celle du 27 sept. 1940, prévoit toute une gamme de sanctions personnelles ou collectives, mais, et c'est la manifestation de l'accroissement de l'intervention de l'Etat, ces sanctions sont appliquées aussi bien pour assurer l'exécution des décisions de l'Administration que celles des Comités Centraux.

L'article 19 de la loi du 23 octobre déclare en effet :

« En cas d'infraction aux arrêtés du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement ou aux règlements homologués des Comités Centraux de Ravitaillement pris dans le cadre du présent décret, ainsi qu'aux prescriptions des Préfets régionaux ou départementaux ou aux décisions des représentants régionaux ou départementaux des Comités Centraux de Ravitaillement prises dans le cadre desdits arrêtés ministériels ou règlements homologués, le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement peut, après avis du Comité Central de Ravitaillement compétent ou de son représentant local, prononcer les sanctions suivantes. »

Le simple « avis » du Comité Central de Ravitaillement est demandé, tandis que dans le régime de la loi du 27 septembre 1940, le Bureau National « proposait ». Il y a une différence de degré.

Les sanctions sont très graves et l'intervention de l'Etat dans l'économie privée s'accroît. Auparavant, l'Etat pouvait fermer temporairement ou définitivement une entreprise et confisquer les marchandises qui s'y trouvaient.

Désormais, il peut aussi confisquer les entreprises industrielles ou les fonds de commerce eux-mêmes.

La loi prévoit en effet :

« 1° La confiscation au profit de l'Etat, Service du Ravitaillement Général, de tout ou partie des denrées, produits ou marchandises existant dans les entreprises commerciales, industrielles ou agricoles des contrevenants ou dont ils sont propriétaires en quelque lieu que se trouvent ces denrées, produits ou marchandises ;

« 2° La fermeture temporaire des entreprises précitées pour une durée qui ne pourra excéder deux années ;

« 3° La confiscation, au profit de l'Etat, et la vente par autorité de justice du fonds de commerce ou de l'expropriation industrielle du contrevenant.

« Le produit de la vente sera versé au compte spécial du Trésor institué par l'art. 3 du décret-loi du 1^{er} septembre 1939 sur le Ravitaillement Général de la Nation pour le temps de guerre. »

La fermeture et la confiscation des entreprises sont des sanctions personnelles, destinées à atteindre les chefs d'entreprises en tant qu'investis d'une charge sociale. Les employés ou les ouvriers doivent en souffrir le moins possible, et la loi reprend, en les précisant, les dispositions de la loi du 27 septembre 1940 :

« Dans le cas de fermeture temporaire ou de confiscation du fonds de commerce ou de l'établissement industriel, le contrevenant sera tenu de payer au personnel qu'il occupait les salaires, indemnités ou rémunérations de toute nature auxquels ce personnel avait droit, durant une période de six mois au maximum, à moins que ledit personnel n'ait, dans l'intervalle, trouvé un autre emploi ou, en cas de confiscation, ne continue à être employé par le nouvel exploitant du fonds. »

La fermeture temporaire d'un établissement peut d'ailleurs aboutir à une conséquence curieuse, déjà prévue par la loi du 27 septembre 1940 sur les Bureaux Nationaux, celle de mettre le Comité Central de Ravitaillement, pendant un certain temps, à la tête d'une industrie ou d'un commerce. Ceci semble contraire avec le principe posé par la loi du 23 octobre, à savoir que le Comité Central de Ravitaillement est un organe administratif qui ne peut se livrer à des opérations commerciales.

L'article 20 de la loi du 23 octobre précise avec un grand luxe de détails la situation des entreprises gérées par un Comité Central :

« Le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement ou, par délégation, le Préfet régional, pourra décider, après avis du Comité Central de Ravitaillement, que tout établissement fermé temporairement sera maintenu en activité par un gérant désigné par le Comité Central de Ravitaillement, et qui sera considéré comme l'employé dudit Comité.

« La gestion de ce gérant sera contrôlée par un commissaire de surveillance désigné par le président du tribunal de commerce parmi les commissaires aux comptes agréés, les experts-comptables ou les liquidateurs de sociétés.

« La rémunération du gérant et celle du commissaire de surveillance seront constituées par un traitement fixe dont le montant sera déterminé, dans chaque cas, par le président du tribunal de commerce et imputé sur les frais généraux de l'établissement.

« La rémunération du personnel demeure, pendant les six premiers mois, à la charge personnelle de l'ancien exploitant ; après expiration de cette période, elle sera imputée sur les frais généraux de l'établissement.

« Les bénéfices éventuellement réalisés en cours de gérance seront versés au compte spécial du Trésor institué

par l'article 3 du décret-loi du 1^{er} septembre 1939 sur le Ravitaillement Général de la Nation en temps de guerre.

« Si la gérance est déficitaire, les pertes seront supportées par le propriétaire du fonds dès lors qu'il résultera, du rapport du commissaire de surveillance, que le gérant a mené l'affaire en bon père de famille.

« Dans le cas de faute lourde de gestion commise par le gérant et ayant entraîné un préjudice matériel pour le propriétaire du fonds, ce dernier jouira d'un recours exclusif contre le Comité Central de Ravitaillement et pourra, en cas de désaccord, exercer contre lui une action en dommages-intérêts.

« Le Comité Central de Ravitaillement pourra mettre en jeu par tous les moyens de droit les responsabilités de son employé aux fins d'obtenir réparation du préjudice matériel résultant pour le Comité de sa condamnation. »

Les sanctions ne suffisent pas, il faut aussi que le Comité Central puisse exercer un contrôle efficace sur les entreprises qui dépendent de lui.

A cette fin, le Comité Central a la possibilité d'avoir des contrôleurs spéciaux, comme certains Bureaux Nationaux en avaient déjà.

Ces contrôleurs ont les mêmes pouvoirs et les mêmes obligations que les contrôleurs du Ravitaillement. Ils reçoivent du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement une commission valable pour un an et renouvelable chaque année.

Tutelle :

Le contrôle qui s'exerce sur les Comités Centraux est beaucoup plus étroit que pour les Bureaux Nationaux.

Ces derniers effectuaient la collecte et la répartition des

produits sous le contrôle de l'administration. A présent, pour reprendre les termes du rapport au chef de l'Etat qui précède la loi du 23 octobre, « c'est l'administration qui dirige avec la collaboration des professionnels ».

Le rapport continue d'ailleurs : « La tutelle de l'administration va s'exercer sur ces organismes de façon plus étroite. Auprès des Comités Centraux est placé un commissaire contrôleur, représentant permanent du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, qui assure un contrôle constant sur la gestion des Comités. Il transmet aux Comités les directives et instructions du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, concernant la réalisation du plan national de Ravitaillement, et en contrôle la stricte exécution. »

Le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement délègue donc la plupart de ses pouvoirs, en matière de tutelle, à un Commissaire-Contrôleur qui correspond au Commissaire du Gouvernement, mais qui suit de très près la marche du Comité Central et qui est détaché en permanence auprès du Groupement. La loi précise que « les Commissaires-Contrôleurs sont choisis, en principe, parmi les fonctionnaires ». Cette disposition ne change rien aux errements suivis jusqu'à ce jour pour les Commissaires du Gouvernement.

Rôle du Commissaire-Contrôleur :

Le Commissaire-Contrôleur est chargé de transmettre au Comité et de contrôler la stricte exécution par cet organisme des directives et des instructions du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, concernant la réalisation du plan national de ravitaillement. Il lui appartient, en outre, d'assurer la conformité des instructions adressées par le Comité Central de Ravitaillement à ses représentants régionaux ou départe-

tements, ou aux directeurs régionaux ou départementaux du Ravitaillement.

La mission des Commissaires-Contrôleurs est très différente de celle des Commissaires du Gouvernement auprès des Bureaux Nationaux. Il collabore à l'élaboration des décisions et des règlements des Comités Centraux, en leur donnant son visa positif, ou tout au moins son approbation.

Les instructions du Comité Central à ses représentants locaux doivent être approuvées par lui pour devenir exécutoires.

Les règlements intérieurs des Comités Centraux sont faits en accord avec les Commissaires-Contrôleurs. Aucune décision susceptible d'entraîner de nouvelles dépenses ne peut être prise sans leur autorisation préalable.

L'idée de collaboration et de travail en commun vient s'ajouter à celle de contrôle et de méfiance.

Le veto suspensif n'est d'ailleurs pas supprimé pour autant. D'après l'arrêté du 21 novembre 1941 :

« Toutes les décisions sont notifiées sans délai aux Commissaires-Contrôleurs ; ils disposent à leur encontre d'un droit de veto suspensif ; lorsqu'ils usent de ce droit, il sont tenus d'en avertir immédiatement le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement.

« Si, dans le délai de cinq jours à compter de la réception de la notification d'une décision, les Commissaires-Contrôleurs n'y ont pas fait opposition, la décision devient définitive et immédiatement exécutoire. »

Il est probable que ce droit de veto suspensif sera exercé assez rarement par le Commissaire-Contrôleur, puisqu'en général il aura collaboré à l'élaboration de la décision.

En tout cas, quand une décision est notifiée au Commissaire-Contrôleur, plusieurs cas peuvent se présenter :

Ou bien la décision notifiée ne soulève pas d'objections

de la part du Commissaire-Contrôleur, et elle devient définitive s'il laisse passer le délai de 5 jours sans agir.

Ou bien le Commissaire-Contrôleur a des doutes, et il veut dégager sa responsabilité. Il exerce alors son droit de veto, et en avertit le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, comme d'ailleurs dans le cas précédent.

Il faut admettre que celui-ci se prononce en dernier ressort, sans condition de délai, bien que les textes soient muets à cet égard.

Les textes donnent au Commissaire-Contrôleur tous les moyens nécessaires pour qu'il puisse remplir sa mission d'une façon satisfaisante.

Il jouit d'un droit de contrôle permanent sur l'activité du Comité et de son président. Celui-ci est tenu de le mettre au courant de toutes les manifestations de cette activité et notamment des projets qu'il forme ou des négociations qu'il entreprend.

Le Comité Central doit mettre à sa disposition le personnel nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

Par ailleurs, le Commissaire-Contrôleur assiste aux réunions des Comités. Il a le droit de formuler toutes observations et il a un droit de communication très étendu : il peut, en effet, se faire communiquer tous livres, documents et renseignements susceptibles de faciliter l'exercice de sa tâche, ainsi que la comptabilité et toutes pièces de dépenses.

Enfin, il faut rappeler que toutes les décisions du Comité lui sont notifiées sans délai.

Régime juridique et autonomie financière :

Le Comité Central de Ravitaillement, par sa composition et son fonctionnement, est donc fortement étatisé.

Comme le Bureau National, c'est un groupement parastatistique qui a la personnalité civile et l'autonomie financière, et qui peut être assimilé à un établissement public. Mais il est beaucoup plus centralisé qu'un Bureau National, comme son nom l'indique : Comité « Central ». C'est un service administratif dont l'autonomie est étroitement limitée.

La gestion financière du Comité Central est soumise à la tutelle du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

La loi de juillet 1940 avait déjà interdit aux Bureaux Nationaux de percevoir des taxes pour frais de gestion. La même disposition est reprise pour les Comités Centraux : leurs dépenses de fonctionnement sont couvertes par le moyen de crédits inscrits au budget du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement.

Arrêtés d'application :

Les arrêtés constitutifs des Comités Centraux, bâtis à peu près sur le même type, n'apportent aucun élément nouveau à l'étude des Comités Centraux, telle qu'elle vient d'être faite.

Chaque Comité Central prend, en général, la place d'un ou de deux Bureaux Nationaux. Ceux de ces derniers qui ne jouaient qu'un rôle de second plan, en raison du peu d'importance des produits dont ils s'occupaient, ont été fusionnés avec d'autres organismes plus importants.

Une circulaire du 7 janvier 1942, relative à des prévisions sur certaines modalités d'application de la loi du 23 octobre 1941, fixe ainsi la liste des nouveaux Comités Centraux à créer :

Comité Central des Fruits et Légumes.

- — — Pommes de terre, oignons, aulx, légumes secs et produits dérivés.
- — — Conserves alimentaires.
- — — Confitures et conserves de fruits au sucre.
- — — Poissons.
- — — Café et succédanés du Café.
- — — Beurres et poudre de Cacao et Chocolat.
- — — Sucres.
- — — Denrées et produits coloniaux.
- — — Oeufs, de la Volaille et Produits de Basse-Cour.
- — — Produits de régime, petits déjeuners, potages.

La plupart de ces Groupements ont été constitués effectivement à la fin de 1941 ou au début de 1942.

En ce qui concerne les pâtes alimentaires et les corps gras, l'arrêté du 14 décembre 1941 a conféré au Comité professionnel de l'industrie des pâtes alimentaires et au Bureau de Répartition des corps gras, les pouvoirs attribués par la loi du 23 octobre 1941 aux Comités Centraux de Ravitaillement.

Les nouveaux Comités Centraux prennent la place des Bureaux Nationaux. Les entreprises qui dépendaient de ces derniers se trouvent à l'avenir sous l'autorité des Comités Centraux correspondants.

Les arrêtés constitutifs précisent la compétence des Comités Centraux par rapport aux autres groupements.

Ils déclarent d'ordinaire que « le groupement d'importation et d'exportation sera tenu d'assurer la distribution des produits importés ou métropolitains, conformément aux

instructions données par le Comité Central de Ravitaillement ».

Par ailleurs, ils reconnaissent le droit aux Comités Centraux de régler certaines questions d'organisation professionnelle et, notamment, de procéder à la délivrance et au retrait des cartes professionnelles, dans le cadre des dispositions de la loi du 23 octobre 1941 et de l'arrêté du 21 novembre 1941.

Quant aux attributions des Comités Centraux, les arrêtés constitutifs se contentent, en général, de se référer à la loi du 23 octobre.

Ainsi l'arrêté constitutif du Comité Central des Fruits et Légumes, dans son article 2, décide que celui-ci « a pour rôle, d'une façon générale, conformément aux dispositions des articles 2, 4 et 5 de la loi du 23 octobre 1941, d'effectuer le recensement, la réunion et la mise en place des fruits et légumes et de préparer et de soumettre au Secrétaire d'Etat au Ravitaillement toutes informations et documentations nécessaires à l'établissement du plan national de collecte et de répartition de ces mêmes produits ».

Il convient d'ailleurs de remarquer que les Comités Centraux ne sont plus compétents pour effectuer le recensement des ressources, depuis la création d'un Commissariat aux Ressources Agricoles.

Les arrêtés constitutifs reconnaissent expressément aux Comités Centraux le droit d'établir des règlements et de les faire exécuter sous leur contrôle.

1° Pour fixer les modalités d'application des arrêtés eux-mêmes.

2° Pour assurer l'exécution technique des instructions du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, conformément aux dispositions de l'arrêté du 21 novembre 1941.

Les arrêtés ajoutent que les décisions prises en application de ces règlements par les Comités Centraux seront

obligatoires pour les producteurs, les importateurs, les commerçants et distributeurs, les industriels transformateurs et utilisateurs.

La structure des Comités Centraux était prévue de façon fort détaillée par la loi du 23 octobre et l'arrêté du 21 novembre 1941, et les arrêtés constitutifs ne font preuve d'aucune diversité sur ce point.

Notamment, le Comité Central des Fruits et Légumes déjà cité, comprend :

Un président responsable devant le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement de la gestion du Comité et représentant le commerce des fruits et légumes ;

Un président adjoint représentant la production, et dix membres nommés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement dont six membres sont choisis dès à présent parmi les professions intéressées de la façon suivante :

Deux représentants de la production agricole ;

Un représentant des industries de transformation ;

Deux représentants de commerce ;

Un représentant des intérêts généraux du pays.

Dans de nombreux cas, ce sont les dirigeants des Bureaux Nationaux qui sont mis à la tête des Comités Centraux correspondants.

Toutefois, le principe a été posé que la même personnalité ne pouvait diriger à la fois un Comité Central, un Groupement National d'Achat et un Comité d'Organisation, ou même deux d'entre eux. En tout cas, la nomination des membres est faite après consultation des professionnels intéressés.

Enfin, l'arrêté constitutif prévoit toujours, dans un de ses derniers articles, la dissolution du Bureau National correspondant, dont l'actif et le passif sont transférés, après établissement d'un compte de liquidation, au Comité Central. Jusqu'à la publication des textes réglementaires qui

doivent être faits par le nouveau Comité Central, les règlements établis par le Bureau National restent en vigueur.

II. — Les Groupements Nationaux d'Achat

A côté des Comités Centraux, la loi du 23 octobre 1941 prévoit sur le plan national d'autres organismes, destinés d'ailleurs à jouer un rôle plus secondaire : les Groupements Nationaux d'Achat.

Ces nouveaux groupements ont, sans contestation possible, un caractère semi-public. Par contre, leur nom même indique qu'ils ne se livrent qu'à des opérations d'achat et, d'une façon plus générale, à des opérations commerciales. Aussi sont-ils constitués sous forme de sociétés commerciales, comme l'étaient déjà les Groupements d'Importation et de Répartition.

Le texte de la loi du 23 octobre est le suivant :

« Groupements Nationaux d'Achat.

« ART. 7. — Le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement peut, lorsque les circonstances l'exigent, provoquer la constitution de Groupements Nationaux d'Achat en vue de procéder :

« a) aux opérations commerciales de réunion et de distribution d'un produit ou d'un groupe déterminé de produits sur le territoire métropolitain ;

« b) aux opérations d'importation et d'exportation de certains produits en provenance ou à destination des colonies ou des pays étrangers ;

« c) à la gestion de caisses de péréquation ou de compensation en vue de réduire les écarts notables de prix entre produits de même nature, mais d'origine différente. »

Ces groupements ont la forme de sociétés anonymes ou de sociétés anonymes à capital variable régies par les titres II et III de la loi du 24 juillet 1867, sous réserve des modalités

particulières de fonctionnement qui pourront être déterminées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 23 ci-après :

« Le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement nomme des Commissaires du Gouvernement auprès des Groupements Nationaux d'Achat ; ils peuvent être assistés de Commissaires du Gouvernement adjoints ; leurs pouvoirs seront définis par le règlement d'administration publique précité.

« Les conventions par lesquelles le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement provoque la constitution desdits groupements précisent la nature et les modalités d'exécution de leurs opérations.

« Le président du conseil d'administration des Groupements Nationaux d'Achat pourra être nommé par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et choisi par lui, soit parmi les personnes appartenant aux professions représentées au sein des groupements, soit parmi les personnes étrangères à ces professions.

« En tout état de cause, le président et les membres du conseil d'administration de ces groupements doivent être agréés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

« Cet agrément peut être retiré à tout moment ; il entraîne, pour les intéressés, l'obligation immédiate de cesser leurs fonctions.

« Les Groupements Nationaux d'Achat sont exclusivement chargés d'effectuer celles des opérations commerciales qui leur sont prescrites par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. »

Constitution et fonctionnement :

Les Groupements Nationaux d'Achat ont la forme de sociétés anonymes ou de sociétés anonymes à capital variable, régies par la loi du 24 juillet 1867.

Toutefois, ils sont soumis à un certain nombre de règles particulières, par le Règlement d'Administration Publique de la loi du 23 octobre 1941, en date du 13 février 1942, en raison de leur caractère semi-public. Ces règles viennent en majeure partie reprendre celles des Groupements d'Importation et de Répartition, mais elles les précisent et les renforcent.

Tout d'abord, les Groupements Nationaux ne peuvent être fondés que par des personnes désignées par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. Sont interdits les apports ne consistant pas en numéraire, les stipulations d'avantages particuliers ainsi que les augmentations du capital par incorporation des réserves.

Les statuts et les modifications ultérieures qui leur sont apportées doivent être approuvés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, et en porter mention.

Les actionnaires des Groupements Nationaux d'Achat doivent répondre à un certain nombre de conditions :

- 1°) Avoir la nationalité française ;
- 2°) Etre directement ou habituellement intéressés au commerce à l'importation, à l'exportation ou à la transformation des produits et denrées rentrant dans l'objet social du groupement ;
- 3°) Etre agréés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. Cet agrément peut être retiré à tout moment, et la loi précise que cela entraîne, pour les intéressés, l'obligation immédiate de cesser leurs fonctions.

Toutefois, les actionnaires qui font l'objet de cette mesure continuent à supporter les charges et à bénéficier des avantages pécuniaires attachés à leurs actions jusqu'à leur cession qui doit avoir lieu dans les deux mois qui suivent la notification à eux faites du retrait d'agrément. Passé ce délai, les titres sont rachetés par le Groupement en vue de leur cession ultérieure. Le prix d'achat qui ne peut être

supérieur au prix d'émission est fixé, faute d'entente entre le Groupement et l'actionnaire, par le Président du Tribunal de Commerce du siège social du Groupement.

De même les nominations du Directeur Général et des Commissaires aux comptes ne deviennent définitives qu'après avoir été agréées par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. Cet agrément peut être retiré à tout moment et l'intéressé cesse alors immédiatement ses fonctions.

L'indépendance de ces Groupements est donc beaucoup plus limitée que celle des Groupements d'Importation et de Répartition.

D'ailleurs le président du Conseil d'Administration de ces Groupements n'est pas forcément un professionnel : la loi déclare qu'il pourra être nommé par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et choisi par lui, soit parmi les personnes représentées au sein des Groupements, soit parmi les personnes étrangères à ces professions. Sa responsabilité peut être engagée comme celle du Président du Comité Central pour ses fautes lourdes de gestion et elle est sanctionnée par les mêmes peines.

Contrôle :

Le contrôle administratif des Groupements Nationaux est exercé par des Commissaires du Gouvernement, qui ont un droit de contrôle permanent sur l'activité des Groupements auprès desquels ils sont nommés :

Leurs pouvoirs, sans être aussi étendus que ceux des Commissaires-Contrôleurs auprès des Comités Centraux, sont très grands.

Ils peuvent notamment, à tout moment, se faire communiquer livres, documents et pièces comptables nécessaires à l'exercice de leur mission. Ils peuvent assister aux réu-

nions du Conseil d'Administration ou aux Assemblées Générales, auxquelles ils doivent être obligatoirement convoqués.

Les décisions engageant la responsabilité du Groupement ainsi que les délibérations du Conseil d'Administration et de l'Assemblée Générale doivent leur être soumises. Elles ne deviennent exécutoires que si, dans le délai de 5 jours à dater de la communication qui lui en est faite, il ne s'est pas opposé à leur exécution. Dans le cas où le Commissaire du Gouvernement s'y oppose, il peut en être référé au Secrétaire d'Etat au Ravitaillement qui décide s'il convient ou non de passer outre à cette opposition.

Comme pour les décisions des Comités Centraux, aucun délai n'est prévu pour l'examen de la question par le Ministre.

Le Commissaire du Gouvernement n'a pas seulement un droit de veto négatif ; il a aussi, dans certains cas, un pouvoir d'approbation. C'est ainsi que son visa est nécessaire pour qu'une circulaire puisse être diffusée par le Groupement. Il participe donc, lui aussi, d'une façon assez étroite, à l'activité du Groupement.

Les textes attachent d'ailleurs une grande importance au contrôle exercé par le Commissaire du Gouvernement. Pour le rendre plus efficace, le Règlement d'Administration Publique précise que le Commissaire du Gouvernement peut être assisté de conseillers techniques, désignés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et, s'il y a lieu, sur la proposition des Secrétaires d'Etat intéressés aux opérations rentrant dans l'objet social des Groupements considérés.

Les règles du fonctionnement et du contrôle financier des Groupements Nationaux sont fixés d'une façon très détaillée par le Règlement d'Administration Publique.

Les ressources de ces Groupements proviennent, d'une part, des bénéfices qu'ils réalisent directement et, d'autre

part, du pourcentage qu'ils perçoivent sur le montant des opérations qu'ils confient à des particuliers.

Les taux de ces bénéfices et pourcentages sont fixés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. Ils ne peuvent excéder 7 pour mille de la valeur de la marchandise.

Les textes parlent de pourcentages et non plus de redevances ou de taxes. Il semble que l'on veuille éviter l'incidence sur le contribuable consommateur puisque le Règlement d'Administration Publique précise que les pourcentages sont obligatoirement imputés par les particuliers, qui en sont redevables à l'égard du Groupement, sur les marges bénéficiaires autorisées par la réglementation des prix.

C'est peut-être là le début d'une évolution analogue à celle qui s'est produite en Allemagne. Dans ce pays, le profit de l'intermédiaire a été supprimé, et les employés du Groupement Corporatif, du « Stand » remplacent les commerçants dans le coût de la distribution.

Les ressources des Groupements Nationaux sont exclusivement affectées :

1°) à la couverture des frais de fonctionnement et des risques commerciaux du Groupement ;

2°) à la constitution de la réserve légale ;

3°) à la rémunération du capital social dans les limites et conditions fixées par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement :

4°) aux prélèvements statutaires, s'il y a lieu ;

5°) éventuellement, et dans les conditions prescrites par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, aux versements nécessaires au fonctionnement des caisses de péréquation et de compensation instituées par la loi du 23 mars 1941.

Les excédents annuels de l'actif sur le passif ne sont pas distribuables. Ils figurent à un compte particulier et le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement peut à toute époque,

en prescrire le versement en totalité ou en partie au compte spécial du Ravitaillement.

Les fonctions de président et de membre du Conseil d'Administration sont gratuites et ne peuvent comporter que le remboursement des dépenses exposées dans l'intérêt exclusif du Groupement et justifiées par état.

Le contrôle financier des Groupements Nationaux d'Achat est effectué par les contrôleurs financiers, conformément aux dispositions de la loi du 18 septembre 1940 et du décret du 23 octobre 1940.

La perception des pourcentages et l'emploi des fonds en provenant sont soumis au contrôle des fonctionnaires spécialement désignés à cet effet par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

La dissolution anticipée d'un Groupement National d'Achat peut être effectuée par décision du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, notifiée au Président du Conseil d'Administration, sans que cette mesure puisse donner lieu à indemnité. Lorsqu'un groupement est dissous dans ces conditions, ou bien statutairement, ses disponibilités de toute nature, ainsi que le produit de la liquidation de son actif mobilier et immobilier sont, après extinction du passif social, versés au compte spécial du Trésor.

Attributions :

Les attributions des Groupements Nationaux d'Achat, à la différence de celles des Groupements d'Importation et de Répartition, ne s'étendent jamais à la répartition des produits. Organes exclusivement commerciaux, ils sont chargés d'effectuer celles des opérations commerciales qui leur sont prescrites par le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement.

Par contre, leur objet social est plus vaste que celui des

Groupements d'Importation et leur mission est en général triple :

a) Effectuer des opérations commerciales de réunion et de distribution d'un produit ou d'un groupe déterminé de produits sur le territoire métropolitain.

b) Faire des opérations d'importation et d'exportation de certains produits ou denrées en provenance ou à destination des colonies ou des pays étrangers.

c) Gérer des caisses de péréquation ou de compensation en vue de réduire les écarts notables de prix entre produits de même nature, mais d'origine différente.

Les errements des Groupements d'Importation et de Répartition semblent donc maintenus, mais l'activité des nouveaux Groupements s'étend désormais à l'exportation.

La constitution des Groupements Nationaux d'Achat est beaucoup plus lente que celle des Comités Centraux de Ravitaillement. Les deux premiers qui ont été formés résultent de la transformation de la S.I.R.P.O. et de la S.I.R.G.A. en Groupement National d'Achat des Produits Oléagineux ou G.N.A.P.O. et en Groupement National d'Achat des Graisses Animales ou G.N.A.G.A.

CONCLUSION

sur les Comités Centraux de Ravitaillement et les Groupements Nationaux d'Achat

Les nouveaux organismes de la loi du 23 octobre sont encore trop récents pour qu'il soit possible de porter un jugement de valeur sur les résultats de la réforme réalisée.

Le contrôle de l'Etat a été considérablement renforcé. Tout a été mis en œuvre pour que les Commissaires-Contrôleurs ou les Commissaires du Gouvernement, qui sont désormais des fonctionnaires détachés en permanence

auprès des Groupements, puissent remplir, d'une façon efficace, la tâche qui leur est assignée, et amener les professionnels à collaborer à l'œuvre du Gouvernement.

Toutefois, les dirigeants des nouveaux Groupements ont été pris la plupart du temps parmi ceux des Bureaux Nationaux et des Groupements d'Importation et de Répartition et en tout cas parmi les gros commerçants ou les gros industriels (1). Le personnel d'exécution a probablement subi des modifications assez restreintes. Il est permis de se demander si les méthodes suivies par les anciens Groupements vont changer, et si les professionnels consentiront plus que dans le passé à faire les sacrifices nécessaires à l'intérêt général.

(1) Un tel choix est d'ailleurs nécessaire dans un Groupement économique, où la compétence et l'autorité jouent un grand rôle. Il n'est dangereux que dans la mesure où il permet à certains personnages de jouir d'un monopole de fait et de renforcer leur puissance commerciale.

CHAPITRE IV

COMITÉS D'ORGANISATION

Les Groupements rencontrés jusqu'à présent ont pour mission principale d'assurer le bon fonctionnement du Plan de Ravitaillement ou d'une partie bien déterminée de celui-ci.

Au contraire les Comités d'Organisation dont l'étude va être faite s'occupent de l'organisation de l'industrie et de la production. Parmi la foule des Comités qui ont été créés depuis 1940, il n'y en a qu'un très petit nombre qui intéressent le Ravitaillement ; ce sont ceux par exemple qui sont chargés de l'organisation d'une industrie de transformation de produits agricoles. Presque toujours d'ailleurs les Comités en question dépendent d'autres Secrétariats d'Etat, et pas seulement de celui du Ravitaillement.

L'intérêt de ce chapitre, ce n'est pas de refaire une étude approfondie des Comités d'Organisation, qui ont déjà donné lieu à une littérature abondante. C'est plutôt de montrer qu'au fond ils ne forment qu'une partie du vaste mouvement d'éclosion d'organes professionnels semi-publics, dont certains aspects viennent d'être examinés. Les Comités d'Organisation qui, il est vrai, sont antérieurs aux Bureaux Nationaux et aux Comités Centraux, sont organisés suivant un type analogue à ces Groupements.

Le présent exposé portera d'abord sur les dispositions

générales de la loi du 16 août 1940, qui organise les Comités d'Organisation, puis sur les caractères propres aux Comités d'Organisation dépendant du Ravitaillement, et enfin sur les Comités décentralisés, notamment le Comité d'Organisation du Commerce.

I. — Dispositions générales de la loi du 16 août 1940

La loi du 16 août est la loi de base ; elle est claire et concise mais très courte, puisqu'elle ne comprend que 10 articles. Elle se pose donc comme une loi de principe, ce qui la rend assez différente des lois édictées jusqu'à présent qui, en général, contenaient des dispositions très détaillées.

Constitution des Comités :

Les Comités d'Organisation sont institués par décrets, alors que, pour les organismes étudiés précédemment, il suffisait de simples arrêtés.

Ils ne sont pas créés dans toutes les professions, mais uniquement dans les branches d'activité industrielle ou commerciale dont la situation rend cette création nécessaire. Cette expression d'activité industrielle ou commerciale doit être entendue dans un sens très large.

Les décrets constitutifs ont toute liberté pour fixer la composition des Comités et le fonctionnement de leurs membres. Ceux-ci ne sont pas forcément des professionnels, ils peuvent seulement être proposés à l'agrément du ministre par les organisations ou membres de la branche d'industrie considérée.

Le décret est contresigné par le ou les Ministres responsables. Pour les Comités d'Organisation dépendant du

Ravitaillement, il y aura donc le contreseing du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

Mission des Comités :

L'article 2 de la loi du 16 août énumère les fonctions confiées aux Comités d'Organisation. Ils sont chargés :

« 1° d'effectuer le recensement des entreprises, de leurs moyens de production, des stocks et de la main-d'œuvre ;

« 2° d'arrêter les programmes de production et de fabrication ;

« 3° d'organiser l'acquisition et la répartition des matières premières et produits nécessaires aux fabrications de la branche d'industrie considérée ;

« 4° de fixer les règles s'imposant aux entreprises en ce qui concerne les conditions générales de leur activité, le souci de la qualité, l'emploi de la main-d'œuvre, les modalités des échanges de produits et de services, la réglementation de la concurrence ;

« 5° de proposer aux autorités publiques compétentes les prix des produits et services ;

« 6° de prendre ou de provoquer des mesures, de constituer ou de faire constituer les organismes susceptibles d'assurer un meilleur fonctionnement de la branche d'activité dans l'intérêt commun des entreprises et des salariés. »

Le Comité d'Organisation reçoit une mission générale d'organisation professionnelle. Celle-ci est à la base de l'ordre nouveau que le législateur du 16 août veut instituer.

A cet effet, la loi prévoit la dissolution par décret de tous les Groupements généraux à l'échelle nationale, rassemblant les organisations professionnelles et ouvrières. Il s'agit des puissants organismes comme la C.G.T. ou la C.G.P.F. qui avaient un caractère surtout politique, et qui n'étaient plus

à leur place dans le nouvel ordre économique instauré par la loi du 16 août.

Les Syndicats ou Fédérations de Syndicats peuvent subsister, mais le législateur est méfiant à leur égard. Il leur est clairement signifié que leur survie dépend de l'attitude qu'ils adopteront à l'égard de la loi du 16 août. Ils seront dissous, si leur activité se révèle nuisible au bon fonctionnement de la profession ou incompatible avec la loi du 16 août.

Les Groupements professionnels qui subsistent peuvent continuer leur activité antérieure, mais sous le contrôle des Comités, afin d'éviter les conflits d'attributions.

Les textes étudiés jusqu'ici ne contenaient pas de dispositions semblables. Il est vrai que les Bureaux Nationaux ou les Comités Centraux ont surtout affaire à des syndicats de commerçants, qui poursuivent un but purement économique, et peuvent sans inconvénients continuer à fonctionner sous le contrôle de ces Groupements.

Toutes les activités des Comités d'Organisation sont orientées par rapport à leur mission d'organisation de la profession et ils ont le droit d'établir des règlements qui s'imposent à tous leurs ressortissants.

Leur première fonction est d'établir un recensement des entreprises et de leurs moyens de transports. C'est la tâche à laquelle se sont attachés les Comités depuis leur création : elle est d'ailleurs essentielle dans le régime de pénurie de matières premières et de rationnement qui est le nôtre.

En deuxième lieu, le Comité d'Organisation doit établir un plan de production, celui-ci étant à la base de la profession organisée.

Le plan de production suppose que l'on produit en tenant compte des besoins et de la consommation éventuelle, mais aussi des ressources en matières premières.

Le plan de production comprend également tout ce qui concerne la main-d'œuvre.

Enfin il a pour aboutissement logique la vente des produits fabriqués et les règles de la concurrence entre les diverses entreprises d'une même profession ainsi que la fixation des prix.

En matière de prix, il faut distinguer 2 séries de cas.

S'il s'agit de produits nouveaux ou de demandes de dérogations pour les produits anciens, le Comité d'Organisation propose seulement, c'est-à-dire qu'il recueille les demandes, et les transmet avec avis motivé au Comité Central des Prix.

Au contraire, pour les produits secondaires, la fixation des prix se fait par accord du Comité d'Organisation, du Commissaire du Gouvernement auprès de celui-ci et du Commissaire-Rapporteur près le Comité Central des Prix. Celui-ci ne statue qu'en cas de désaccord.

D'ailleurs, un arrêté ministériel est toujours nécessaire.

Pour remplir leur mission, les Comités d'Organisation disposent de puissants *moyens d'action*.

Tout d'abord, ils peuvent être autorisés par décret contresigné par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail, et par le Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances, à imposer aux entreprises une cotisation dont le montant couvrira leurs dépenses administratives. Il convient de rappeler que, pour les Bureaux Nationaux, les taxes semblables qui avaient été prévues ont été supprimées en juillet 1941.

Ensuite les Comités d'Organisation peuvent proposer au Ministre de procéder à la réquisition des matières premières, des produits, des services personnels et des entreprises. Les lois relatives aux réquisitions militaires, et notamment la loi de 1877, sont applicables à ces réquisitions au point de vue des sanctions pénales, du règlement des indemnités et

des réclamations y afférentes. Jusqu'ici, il n'était pas question de réquisition dans les organismes étudiés. Celle-ci montre bien qu'il s'agit d'un véritable service public, et que la considération de l'intérêt personnel est primée par celle de l'intérêt général.

L'exercice de ces pouvoirs permet aux Comités d'assurer l'exécution de leurs programmes de fabrication. Ils peuvent modifier la répartition des matières premières entre les entreprises, et mettre les produits finis ou demi-finis à la disposition de celles d'entre elles qui sont le mieux à même de les utiliser. Ils peuvent maintenir dans ses fonctions ou appeler à un autre poste tout collaborateur d'une entreprise. Enfin ils peuvent éventuellement obtenir la réquisition de toute une entreprise.

La loi du 17 décembre 1941 permet d'ailleurs au Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle d'établir par arrêté, en cas de nécessité, un plan d'aménagement de la production pouvant comporter l'arrêt de certaines usines. Dans ce cas le Comité d'Organisation verse aux entreprises fermées une allocation professionnelle, et il est habilité à percevoir à cet effet, auprès des entreprises maintenues en activité, les taxes nécessaires.

En cas d'infractions aux décisions réglementaires du Comité d'Organisation, celui-ci peut proposer au Ministre de prendre des sanctions, celles-ci pouvant être :

1° L'interdiction temporaire ou définitive pour le chef d'entreprise ou pour un ou plusieurs des dirigeants de l'entreprise, d'exercer des fonctions de direction dans aucune entreprise de la branche d'activité considérée ou dans aucune entreprise industrielle ou commerciale.

2° Une amende au profit du Trésor, à l'encontre d'une entreprise, pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires.

Dans le premier cas, il s'agit de sanctions personnelles. C'est toujours l'idée déjà mentionnée de la fonction sociale

de production qui incombe au chef d'entreprise, et qui peut lui être retirée s'il ne s'en montre plus digne.

Le deuxième cas au contraire prévoit une sanction collective qui frappe l'entreprise elle-même et qui peut être très lourde.

Comme la confiscation des denrées qui était prévue par la loi du 27 septembre 1940 sur les Bureaux Nationaux, cette amende a le caractère d'une réparation pour le dommage causé à l'intérêt public.

Tutelle des Comités d'Organisation :

La loi du 16 août déclare que les Comités d'Organisation sont placés sous l'autorité du Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail. Toutefois, ceux qui intéressent le Ravitaillement sont placés sous l'autorité du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

Le ou les ministres responsables nomment un Commissaire du Gouvernement auprès du Comité d'Organisation.

L'art. 3 de la loi du 16 août précise que le Commissaire du Gouvernement peut exercer les droits du Comité en cas de carence de celui-ci. C'est une notion déjà rencontrée pour les Bureaux Nationaux, et qu'il faut préciser ici. La carence doit s'entendre, non seulement d'une impossibilité matérielle d'assumer les fonctions confiées, par suite de décès, d'absence ou d'empêchements de tous ordres, mais également de la volonté de ne pas assumer ces fonctions sans impossibilité matérielle de le faire. Toutefois le critère de la carence semble assez difficile à établir dans la pratique.

Les décisions du Comité ne sont définitives qu'après avoir reçu l'approbation du Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail (ou du Ministre responsa-

ble), qui peut déléguer ses pouvoirs au Commissaire du Gouvernement. Le texte ne précise pas ce qu'il faut entendre par « décisions » : il faut admettre qu'il s'agit là de toutes les décisions importantes portant sur le fonctionnement administratif du Comité, ou bien prises en vertu des pouvoirs qui lui sont accordés par la loi et les décrets constitutifs. C'est le cas notamment du Plan de Production. Par contre, le Comité n'a pas besoin d'autorisation pour prendre des mesures d'administration courante.

L'action du Commissaire du Gouvernement prend donc la forme d'une approbation expresse comme pour les Commissaires-Contrôleurs des Comités Centraux.

La loi du 16 août 1940 ne fait pas mention du mécanisme traditionnel du veto.

Au point de vue du contrôle financier, la loi déclare seulement que la comptabilité du Comité d'Organisation est soumise au contrôle du Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances, et du Ministre responsable. Le contrôle de la comptabilité est un procédé d'observation interne excellent parce qu'on ne fait rien sans dépenser, et que c'est le meilleur moyen de prendre connaissance de toutes les dépenses du Comité. Les indications recueillies à cette occasion peuvent être à la base de critiques ou de suggestions dont l'agent chargé du contrôle peut faire part aux Ministres intéressés et dont ces Ministres peuvent faire un utile profit.

Ce contrôle est exercé par un contrôleur financier, prévu par l'arrêté du 29 mars 1941, contresigné à la fois par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances et par le Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle.

Cette étude des dispositions de la loi du 16 août permet de dégager les *caractères généraux des Comités d'Organisation*.

1° Pas plus que les groupements qui ont été examinés précédemment, ce ne sont des organes corporatifs.

Les Comités d'Organisation poursuivent un but exclusivement économique. Le législateur a pour seul dessein de favoriser la production ; à aucun moment, il ne se propose de résoudre ou d'éviter les conflits sociaux. Aussi les Comités d'Organisation comme les Bureaux Nationaux et les Comités Centraux sont-ils des organes avant tout patronaux, et c'est seulement depuis mai 1941 que des ouvriers ont été appelés dans certains Comités. Il n'y en a d'ailleurs pas en général dans les Comités d'Organisation qui dépendent du Ravitaillement.

Ce sont les Comités Sociaux institués par la Charte du Travail qui représentent un effort constructif en matière sociale.

2° La loi du 16 août est placée sous le signe du provisoire. Ses dispositions ne valent que jusqu'à la mise en place du cadre définitif de l'organisation professionnelle. L'article 2 de la loi le dit d'ailleurs expressément.

C'est une loi de circonstances. Elle n'abroge pas la loi des 12-17 mars 1791 qui constitue le fondement du libéralisme économique, et elle laisse le champ libre à un devenir ultérieur.

3° La loi du 16 août est au centre de la politique de direction de l'économie, et d'organisation professionnelle, dont on a vu jusqu'ici divers aspects.

Direction de l'économie, puisque le chef d'entreprise n'est pas libre de produire à son gré, et qu'il est obligé de se conformer aux indications d'un plan qualitatif ou quantitatif.

Organisation professionnelle, puisque la profession, dont la délimitation résulte de la création d'un Comité d'Organisation, est représentée par celui-ci, et soumise à une discipline nullement théorique.

Toutefois il n'y a aucun plan d'ensemble d'organisation professionnelle, en ce sens que les différents Comités sont entièrement indépendants les uns des autres. C'est une différence très nette avec ce que serait un régime corporatif.

4° L'étatisme, quoique assez accentué, l'est beaucoup moins que dans les Comités Centraux par exemple. Cela s'explique par le fait que ces Groupements ont en vue l'intérêt de la profession, plus que l'intérêt général.

Les Comités sont à peu près exclusivement composés de professionnels lesquels, une fois nommés, déterminent seuls les problèmes qu'ils traiteront.

Le contrôle du fonctionnement des Comités se réduit au minimum : il ne porte que sur l'honnêteté de la gestion comptable, sur l'institution des cotisations, sur les sanctions aux infractions commises, et sur les décisions de portée générale.

L'Economie Dirigée n'apparaît qu'au second plan : ce qui compte, c'est la direction de l'Economie par des Comités d'Organisation assez indépendants les uns des autres.

II. — Applications de la loi du 16 août

Comités d'Organisation dépendant du Ravitaillement :

Les Comités d'Organisation du Ravitaillement sont constitués en vertu de l'article 9 de la loi du 16 août 1940 qui est ainsi conçu :

« Les pouvoirs conférés au Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail par la présente loi sont dévolus au Ministre Vice-Président du Conseil, aux Ministres Secrétaires d'Etat aux Finances, à l'Agriculture, aux Communications, et aux Secrétaires d'Etat à la Guerre,

à la Marine et à l'Aviation pour les diverses branches d'activité ressortissant à chacun d'eux.

« Les décisions prises en application de la présente loi sont contresignées par le Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances toutes les fois qu'elles visent des entreprises subventionnées par l'Etat. »

L'alinéa 1 de ce texte ne parle pas, il est vrai, du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

Mais celui-ci a été créé postérieurement à la loi du 16 août 1940, par une sorte de dédoublement du Ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement. Il exerce certaines attributions qui étaient confiées à ce Ministère au moment de la loi du 16 août, et il faut admettre qu'il peut de plein droit constituer des Comités d'Organisation, ou collaborer à leur création.

Les Comités d'Organisation qui dépendent du Ravitaillement sont d'ailleurs tous récents pour la plupart, et leur nombre s'accroît sans cesse (ils sont une douzaine au début de 1942).

Dans l'organisation de la loi du 23 octobre, à chaque Comité Central doit correspondre en principe un Comité d'Organisation, chargé de l'organisation professionnelle.

La plupart du temps, les décrets constitutifs des Comités existants portent le contreseing de plusieurs ministres, et ils sont rarement créés sur la seule initiative du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

En ce qui concerne par exemple le Comité d'Organisation des Industries de la Brasserie, le décret du 12 mai 1941 qui le constitue est signé par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. Le texte commence par la formule suivante :

« Nous, Maréchal de France, chef de l'Etat Français,

« Sur le rapport du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement ».

Le décret du 15 juillet 1941, qui crée le Comité d'Organisation des Exploitations frigorifiques, porte même la signature de 6 Ministres : L'Amiral de la Flotte, Vice-Président du Conseil, Ministre Secrétaire d'Etat à la Marine, le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, le Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle, le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et le Secrétaire d'Etat aux Communications.

Compétence des Comités :

La compétence des Comités d'Organisation du Ravitaillement est très mal définie, comme d'ailleurs celle de tous les Comités d'Organisation.

La définition de la profession est la plupart du temps assez floue. La loi du 16 août ne dit rien sur la question et les décrets constitutifs sont très vagues. Sans doute la solution des cas limite devrait apparaître tout naturellement lors du recensement des entreprises : encore faudrait-il que les domaines où s'applique le recensement soient fixés.

Les décrets constitutifs des Comités emploient plusieurs procédés pour définir la profession.

Parfois ils se contentent de reproduire la dénomination usuelle des industries intéressées : par exemple « industrie de la sucrerie de betteraves ».

Parfois ils font mention des groupes ou des sous-groupes constitués à l'intérieur du Comité.

Ou bien ils emploient un procédé d'élimination pour délimiter la profession.

C'est ainsi que le décret du 12 mai 1941 institue un Comité d'Organisation pour la Brasserie, la malterie (mal destiné à la brasserie, à la torréfaction ou à la fabrication des succédanés de cafés) et au commerce des houblons.

Le décret ajoute : « la compétence du Comité ne s'étend pas au commerce d'entreposage et de distribution de la bière ».

Parfois enfin le décret constitutif précise les activités industrielles ou commerciales qui rentrent dans la compétence du Comité.

C'est ainsi que le Comité d'Organisation des Exploitations frigorifiques groupe les branches d'activité suivantes :

« Production, vente, location, distribution du froid, exploitation d'installations frigorifiques et des moyens de transport à température dirigée par terre et par mer ».

Une procédure est quelquefois prévue pour trancher les cas douteux. C'est alors un arrêté ou une décision du Ministre qui intervient.

Autrement c'est au Commissaire du Gouvernement et en définitive à l'autorité de tutelle qu'il appartient d'intervenir.

Dans le cas où une même entreprise relèverait de deux Comités différents, aucun texte ne fixe les règles à suivre.

Attributions des Comités :

Si on passe aux attributions des Comités d'Organisation, on constate que les décrets constitutifs reprennent le plus souvent les termes de la loi du 16 août.

C'est ainsi que le Comité d'Organisation de l'industrie de la sucrerie de betteraves est chargé :

— d'effectuer le recensement des entreprises, de leurs moyens de production, des stocks et de la main-d'œuvre.

— d'organiser l'acquisition et la répartition des matières premières d'origine industrielle et des produits nécessaires à l'activité des entreprises qui en dépendent.

— de fixer les règles s'imposant aux entreprises en ce qui concerne les conditions générales de leur activité.

— de prendre ou de provoquer les mesures, de constituer ou de faire constituer les organisations susceptibles d'assurer un meilleur fonctionnement de l'industrie de la sucrerie dans l'intérêt commun des entreprises et des salariés.

Par opposition aux Comités Centraux et aux Groupements Nationaux, les Comités d'Organisation sont confinés en principe dans leur rôle d'organisation et de représentation de la profession. Toutefois, ils peuvent jouer un certain rôle en matière de collecte ou de répartition des produits, en l'absence de groupements professionnels qualifiés.

C'est ce qu'indique par exemple le décret constitutif du Comité d'Organisation de l'Industrie Sucrière dans son article 2 :

« Le Comité représente la profession dans ses rapports avec toutes les institutions publiques ou privées, françaises ou étrangères.

« Il participe, par l'intermédiaire de délégués, aux travaux des organismes professionnels existants ou à créer, chargés de coordonner son activité propre avec celles qui s'exercent à ses frontières et qui ont notamment pour mission :

« — de proposer aux autorités compétentes les prix des produits et services ;

« — d'organiser entre les utilisateurs la répartition des matières premières d'origine agricole ;

« — d'établir le bilan des ressources et des besoins ;

« — de proposer le contingent national de production ;

« — de proposer toutes mesures susceptibles de concourir à l'équilibre du marché, notamment :

« — l'importation en cas de production déficitaire ;

« — le stockage ou l'exportation en cas de production excédentaire.

« Ce n'est qu'en l'absence d'organismes interprofession-

nels légalement constitués que ces dernières attributions seront, conformément à la loi du 16 août 1940, exercées par le Comité. »

Néanmoins, les Comités d'Organisation du Ravitaillement ont souvent eu tendance à empiéter sur le domaine d'autres organismes existants.

Certains Comités se sont arbitrairement arrogé le droit d'établir des règles en matière de répartition des produits consommables, ou bien ils ont essayé de maintenir les courants commerciaux antérieurs en dépit des instructions des Bureaux Nationaux de Répartition.

Structure des Comités :

Sur la question de la structure des Comités d'Organisation la loi du 16 août 1940 restait assez vague. A ce point de vue, les textes qui régissent les Bureaux Nationaux ou les Comités Centraux de Ravitaillement sont beaucoup plus explicites.

Aussi ne faut-il pas s'étonner de trouver une grande diversité dans la composition des Comités d'Organisation du Ravitaillement.

Deux formules principales sont employées.

La première consiste à constituer un Comité délibérant qui a le pouvoir réglementaire, complété par un organe responsable de l'exécution. C'est la formule qui semble le mieux répondre à la notion de « Comité » d'Organisation et à la lettre de la loi du 16 août.

Le Comité d'Organisation de l'Industrie de la Sucrerie de Betteraves est bâti sur ce type. Il y a un Comité de 4 membres, dont l'un est le Président. Le Président et les membres sont désignés par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaille-

ment parmi les professionnels en service, sur proposition des organisations corporatives intéressées.

C'est le Président du Comité qui le représente en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Parfois le Président a des pouvoirs plus étendus, par exemple, voix prépondérante dans les délibérations mais dans cette hypothèse une Commission consultative est créée à côté du Comité.

C'est le cas du Comité d'Organisation des Industries de la Brasserie et de la Malterie et du Commerce des Houblons. Le Comité est composé d'un président et de 3 membres, et il est assisté d'une Commission consultative de 15 membres représentant l'ensemble de la brasserie industrielle, de la brasserie familiale, de la malterie, du commerce des houblons et de l'agriculture.

Le président a voix prépondérante dans les délibérations. Il représente le Comité vis-à-vis des autorités françaises ou étrangères et assure l'exécution des décisions prises par le Comité. En cas d'empêchement, il peut déléguer un membre du Comité de son choix.

Cette formule déjà complexe nous achemine vers un deuxième type de Comité d'Organisation, où l'intégralité des pouvoirs du Comité est confié non à une assemblée, mais à un homme seul, appelé directeur responsable ou bien président responsable. Toutefois une Commission consultative est alors adjointe à cet agent unique, pour satisfaire la lettre sinon l'esprit de la loi. Le « Comité » se compose du Président et de la Commission consultative.

En réalité, c'est là le système du « Führer », que nous avons déjà rencontré dans les autres groupements dépendant du Ravitaillement. La Commission consultative n'a d'autre fonction que d'émettre des avis et la plupart du temps les décrets constitutifs ne déterminent pas les cas dans lesquels elle doit être consultée.

Il y a d'ailleurs de nombreuses variantes et on rencontre parfois des types différents.

C'est ainsi que le Comité d'Organisation des Exploitations Frigorifiques comprend :

1 Président responsable ;

1 Bureau central délibérant, composé du président responsable et des 3 présidents des bureaux de groupe ;

3 Groupes consultatifs correspondant à la production du froid, à l'entreposage frigorifique et aux transports sous température dirigée : composés de 5 ou 6 membres dont le Président.

Le Bureau Central ne peut délibérer valablement que si la totalité des membres qui le composent est présente ou représentée. En cas d'absence du président responsable, la fonction est temporairement remplie par un autre membre du Comité désigné par le Commissaire du Gouvernement.

Les décisions sont prises à la majorité des voix, et la voix du Président responsable est prépondérante en cas de partage.

Le Président responsable est chargé de l'exécution des décisions du Comité et, par délégation du Comité, de l'administration des affaires dans l'intervalle des sessions.

Le Président peut désigner, en accord avec le Commissaire du Gouvernement, un délégué général qui assure en son nom l'exécution des décisions prises par le Comité ou des décisions prises par le Président responsable.

En cas de carence du Président responsable, le Commissaire du Gouvernement exerce les pouvoirs dévolus à celui-ci.

Ceci amène à parler des *Commissaires du Gouvernement* dans les Comités d'Organisation.

Au contraire des textes qui régissent les Bureaux Natio-

naux ou les Comités Centraux de Ravitaillement, la loi du 16 août, on l'a vu, ne contient à peu près rien sur la question des Commissaires du Gouvernement.

Parfois le Commissaire du Gouvernement est une personne désignée à raison des fonctions qu'elle occupe. C'est le directeur ou le chef de service du Secrétariat d'Etat qui a parmi ses attributions les branches d'activité entrant dans la compétence du Comité considéré. Ainsi le Directeur du Commerce Intérieur au Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle est, de droit, Commissaire du Gouvernement auprès du Comité Général d'Organisation du Commerce.

Mais les Commissaires du Gouvernement nommés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement sont le plus souvent des personnes nommément désignées par arrêté, toujours des fonctionnaires jusqu'à présent.

Les attributions du Commissaire du Gouvernement sont plus ou moins étendues suivant les cas.

Certains décrets constitutifs indiquent seulement à qui sont confiées les fonctions de Commissaire du Gouvernement, sans préciser en quoi elles consistent, ou bien se contentent de rappeler les dispositions de la loi du 16 août.

Parfois, au contraire, le décret constitutif détaille les attributions du Commissaire du Gouvernement.

Il peut notamment lui reconnaître un droit de veto suspensif pour s'opposer aux décisions du Comité.

C'est ainsi que le Commissaire du Gouvernement auprès du Comité d'Organisation de l'Industrie de la Sucrierie de Betteraves peut exercer un veto suspensif dans un délai de 3 jours.

Ce délai est de 8 jours pour les décisions des Comités d'Organisation particuliers du Commerce, ou bien pour celles du Président responsable, du Bureau Central et des

Bureaux de groupe du Comité d'Organisation des Exploitations Frigorifiques.

De telles dispositions vont à l'encontre de l'esprit de la loi du 16 août puisqu'elles substituent un régime d'approbation tacite au régime d'approbation expresse de la loi et reviennent au système traditionnel.

Quand le Comité d'Organisation dépend de plusieurs Ministres, il peut y avoir plusieurs Commissaires du Gouvernement, ou du moins un Commissaire et des Commissaires-adjoints. On rencontre alors des difficultés pour délimiter la compétence respective des différents Commissaires et le fonctionnement du Groupement risque d'en être entravé.

C'est ainsi qu'auprès du Comité d'Organisation des Exploitations Frigorifiques, il y a un Commissaire du Gouvernement qui est le Directeur du Commerce intérieur au Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle ou son délégué, et 4 commissaires-adjoints désignés par le Vice-Président du Conseil, Ministre Secrétaire d'Etat à la Marine, le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et le Secrétaire d'Etat aux Communications.

Les décisions du Comité ne deviennent exécutoires que si, dans un délai de 8 jours francs à compter de leur notification, aucun veto n'a été formulé par le Commissaire du Gouvernement ou les Commissaires-adjoints. Le veto défère la décision du Président responsable conjointement au Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et aux Ministres ou Secrétaires d'Etat éventuellement intéressés.

Le Commissaire du Gouvernement départage les Commissaires-adjoints en cas de désaccord. Il n'exerce pas d'autorité hiérarchique sur eux, mais son influence lui vient de sa compétence de droit commun, par opposition à la compétence spécialisée des Commissaires-adjoints,

Dispositions diverses des décrets constitutifs :

Pour en terminer avec les applications de la loi du 16 août aux Comités d'Organisation dépendant du Ravitaillement, il convient de citer les dispositions diverses de certains décrets constitutifs. Elles donnent notamment la personnalité civile au Comité d'Organisation et soumettent ses membres et agents au secret professionnel.

La loi du 16 août était muette sur ces 2 points, ce qui donne lieu à de grandes difficultés. En effet, en droit français, de telles dispositions ne peuvent être prises que par une loi.

Quoiqu'il en soit, dans le silence de la loi, il semble que les Comités d'Organisation sont des groupements de droit public, à caractère para-étatique, sui generis et qui ont la personnalité morale.

D'ailleurs les textes sur les Bureaux Nationaux et les Comités Centraux reconnaissent explicitement à ces groupements la personnalité civile. Il faut admettre qu'il en est de même pour les Comités d'Organisation, qui présentent un type identique.

Ce sont des organismes professionnels plus centralisés peut-être que les Bureaux Nationaux, mais en tout cas moins centralisés que les Comités Centraux.

III. — Les Comités d'Organisation décentralisés*Le Comité d'Organisation du Commerce :*

Les Comités d'Organisation ne présentent pas toujours une forme unitaire. En raison de l'importance et de la complexité des attributions de certains de ces Comités, il

a paru nécessaire de leur donner une forme décentralisée.

Dans certains cas, on a simplement constitué des groupes ou des sections d'étude à l'intérieur du Comité d'Organisation ; ceux-ci n'ont comme rôle en principe que de donner des avis et de faire des propositions. Toutefois les Comités ont parfois délégué aux groupes une partie de leur pouvoir réglementaire.

Un exemple de Comité d'Organisation comprenant des groupes consultatifs a déjà été rencontré avec le Comité d'Organisation des Exploitations Frigorifiques.

Dans une seconde série de cas, le Comité d'Organisation comprend un Comité Général et des Comités Particuliers ; ces derniers exercent le pouvoir réglementaire pour certaines des activités de la compétence du Comité. Toutefois, leurs décisions ne deviennent exécutoires qu'après approbation du Comité Général dont ils relèvent et même, éventuellement, du Commissaire du Gouvernement placé auprès du Comité Général. C'est donc la tutelle exercée par ce dernier qui garantit l'unité d'action de tous les organismes décentralisés du Comité Général.

Un bon exemple de décentralisation d'un Comité d'Organisation est donné par le Comité d'Organisation du Commerce. Ce Comité, créé par le décret du 4 mai 1941, s'occupe notamment du commerce de l'alimentation dont la fonction est d'assurer la mise en place des denrées et leur distribution aux consommateurs.

L'importance de cette fonction dans l'Organisation du Ravitaillement rend nécessaire une étude spéciale du Comité d'Organisation du Commerce.

Le Comité Général d'Organisation du Commerce fonctionne sous l'autorité du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et le cas échéant du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

Il comprend un délégué général responsable, et un

comité de direction de 12 membres, choisis à raison de leur compétence dans les diverses formes d'entreprises du commerce de gros, du commerce de détail et du commerce ambulant, ainsi que dans les entreprises ou professions qui assument les fonctions d'intermédiaires divers dans le commerce de distribution.

Le délégué général responsable peut constituer des sections d'études ou des commissions spécialisées. Il nomme à tous les emplois des Services du Comité Général.

Le Comité de Direction exerce, sous la présidence du délégué général, les pouvoirs dévolus au Comité Général. Il délibère à la majorité des voix, mais en cas de partage la voix du Président de séance est prépondérante.

Le délégué général responsable est chargé de l'exécution des décisions prises par le Comité de direction.

La tutelle du Comité Général est exercée par un Commissaire du Gouvernement et un Commissaire-adjoint. Le Commissaire du Gouvernement est le Directeur du Commerce Intérieur au Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle ou son représentant. Le Commissaire-adjoint, qui a seulement été désigné en décembre 1941, est nommé par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et se trouve être le Directeur de la Distribution et de la Consommation au Secrétariat d'Etat au Ravitaillement ; il exerce tous les pouvoirs reconnus au Commissaire du Gouvernement auprès du Comité Général.

Les décisions du Comité Général ne sont définitives que si aucun veto n'a été opposé dans un délai de 8 jours.

Enfin, pour en terminer avec la structure du Comité Général, il faut mentionner la Commission Consultative, composée de représentants de chacun des Comités d'Organisation particuliers, et présidée par le délégué général. Le délégué général la réunit chaque fois qu'il le juge utile et

au moins 10 fois par an ; le commissaire et le commissaire-adjoint peuvent demander son avis sur toutes les questions qui leur sont soumises.

A côté du Comité Général, il y a des Comités d'Organisation particuliers, chargés de l'étude des questions d'organisation propres à chaque forme d'entreprise et à chaque branche de commerce spécialisée. Ils sont constitués par des arrêtés du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle, éventuellement contresignés par les Secrétares d'Etat intéressés. Le décret du 4 mai 1941 précise seulement qu'« il sera notamment désigné un Comité d'Organisation des Commerces de l'Alimentation ».

Celui-ci a été créé par un arrêté du 30 janvier 1942, et il comprend lui-même une structure à deux étages. Il doit en effet assurer la liaison entre le Comité Général d'Organisation du Commerce et les 14 Comités particuliers, qui doivent être créés par arrêtés pour les branches suivantes du commerce :

- 1° Commerces de gros et de détail des produits laitiers ;
- 2° Commerces des produits de basse-cour (commerce de gros des œufs, commerce de gros et de détail des volailles, lapins et gibiers) ;
- 3° Commerce de gros des fruits et légumes frais et des fruits secs ;
- 4° Commerces de gros des pommes de terre, légumes secs, grains et graines ;
- 5° Commerces des animaux de boucherie et commerces de gros et détail des viandes de toute nature (boucherie, charcuterie, triperie) ;
- 6° Commerces de gros (expéditeurs et destinataires) et de détail des produits de la mer et d'eau douce ;
- 7° Commerces de gros des denrées d'origine coloniale ou

étrangère (café, thé, poivre, vanille, riz, tapioca, épices, etc...);

8° Commerces de gros des sucres ;

9° Commerces de l'épicerie et de l'alimentation générale (épiceries de gros, sociétés coopératives d'achat de détaillants, maisons à succursales, entreprises à commerces multiples tenant rayon d'alimentation, maisons d'alimentation générale, coopératives de consommation, commerces de détail d'épicerie et d'alimentation générale, de fruiterie et de boissons à compter) ;

10° Commerces des farines et de la boulangerie ;

11° Commerces de la pâtisserie, chocolaterie et confiserie ;

12° Commerces de gros des vins, cidres, spiritueux et liqueurs ;

13° Commerces de gros des eaux minérales naturelles (sourciers et distributeurs) ;

14° Commerces de gros de jus de fruits et de légumes, de la bière, des boissons gazeuses, limonades et autres boissons non alcooliques.

A la tête du Comité d'Organisation des Commerces de l'Alimentation se trouvent :

— d'une part, un président responsable assisté d'un délégué général ;

— d'autre part, le directeur responsable de chacun des Comités particuliers.

Les fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès du Comité d'Organisation des Commerces de l'Alimentation sont exercées, de droit, par le Commissaire-adjoint du Gouvernement représentant le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement auprès du Comité Général d'Organisation du Commerce ou par son représentant.

Chaque Comité Particulier est constitué par un directeur

responsable assisté d'une commission consultative. Chaque branche peut d'ailleurs se diviser en groupes.

Les fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès des Comités Particuliers sont exercées, soit par le Commissaire du Gouvernement auprès du Comité d'Organisation des Commerces de l'Alimentation ou son représentant, soit par des fonctionnaires désignés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

Le Comité d'Organisation des Commerces de l'Alimentation a pour mission :

1° D'effectuer le recensement des entreprises, de la main-d'œuvre et d'assurer la centralisation à son siège et la diffusion parmi ses ressortissants de tous renseignements et statistiques, réglementation et documentations diverses ;

2° De délivrer la carte professionnelle, dans les conditions déterminées par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement ;

3° D'étudier et de proposer toutes mesures susceptibles de mettre à la disposition des consommateurs, dans le délai le plus court, le maximum de produits au minimum de frais ;

4° D'effectuer toutes études et de donner tous avis, à la demande des pouvoirs publics, sur les questions relevant de sa compétence ;

5° De prêter son concours à l'élaboration et à l'application des règles concernant la répartition et le régime des prix de vente, le nombre, la forme et la structure des entreprises commerciales, les procédés de vente et toutes modalités de distribution des produits d'alimentation.

D'une façon générale, la compétence du Comité s'étend aux activités suivantes :

1° Toutes les branches d'activité et toutes les entreprises qui reçoivent directement ou indirectement des produits d'alimentation en état d'être mis à la disposition du

consommateur et distribuent ces produits à la clientèle de gros et de détail ;

2° Les entreprises de vente à la commission de produits d'alimentation ;

3° Les entreprises se livrant à l'importation ou à l'exportation des produits d'alimentation.

En ce qui concerne les autres Groupements Professionnels, la compétence du Comité d'Organisation des Commerces de l'Alimentation peut être fixée comme suit :

a) Les attributions du Comité s'étendent aux membres des Groupements Nationaux d'Achat, puisqu'il s'agit d'entreprises se livrant à l'importation ou à l'exportation.

b) Elles ne s'étendent pas aux entreprises fabriquant ou transformant des produits alimentaires, qui reçoivent des produits agricoles non en état d'être mis à la disposition des consommateurs. Celles-ci relèvent des divers Comités d'Organisation du Ravitaillement.

c) Le Comité ne délivre de cartes professionnelles que dans les cas suivants :

— D'abord s'il s'agit de commerçants ne relevant d'aucun autre Comité d'Organisation ou organisme exerçant réglementairement les mêmes pouvoirs.

— Ensuite si ce sont des commerçants relevant d'un de ces organismes, mais vendant des produits multiples.

d) Le Comité d'Organisation des Commerces de l'Alimentation n'est jamais compétent pour réglementer le marché des produits, en ce qui concerne toutes les attributions confiées par la loi à l'Office National Interprofessionnel des Céréales, au Comité Central des Groupements Interprofessionnels Laitiers, au Comité National Interprofessionnel des Viandes, au Comité Général d'Organisation des Corps Gras d'origine végétale et animale, aux Comités Centraux de Ravitaillement.

Action des Comités d'Organisation :

Il n'est pas possible ici de reprendre toutes les critiques qui ont été dirigées contre les Comités d'Organisation, ni de retracer l'œuvre qu'ils ont d'ores et déjà accomplie.

Dans le cas particulier des Comités d'Organisation du Ravitaillement, il est d'ailleurs difficile de porter un jugement de valeur, la plupart d'entre eux étant de création récente.

Il convient de remarquer que, comme les Bureaux Nationaux ou les Comités Centraux, les Comités d'Organisation répondent à une nécessité à laquelle on ne peut échapper dans les circonstances actuelles, celle d'« organiser la pénurie » (1).

Seulement, dans ces organismes, comme dans les précédents, on ne trouve pas de doctrine de direction de l'économie : cela présente de sérieux inconvénients pour des Groupements dont l'objet essentiel est l'organisation de la profession et de la production.

Aussi bien le provisoire qu'ils représentent a-t-il besoin d'être révisé et aménagé, et les rapports entre l'Etat et la profession doivent être établis de façon plus précise. Deux hypothèses peuvent se présenter. L'Etat peut d'abord envisager un relâchement de son action sur les Comités, en conservant seulement un droit de veto suspensif, mais ceci semble peu probable, bien que les professionnels aient en général mieux réussi dans les Comités d'Organisation que dans les Bureaux Nationaux par exemple.

L'Etat peut au contraire accentuer son intervention dans l'organisation des professions, en modifiant la composition des Comités d'Organisation et en exerçant un contrôle plus

(1) C.-J. GIGNOUX, *Voix Française* du 27 février 1942.

étroit sur leur activité, comme il l'a fait en instituant les Comités Centraux.

L'étatisme paraît plus dans la ligne actuellement suivie par le Gouvernement qu'un Corporatisme d'Association où les Comités d'Organisation fusionneraient avec les Comités Sociaux.

En tout cas, en matière de ravitaillement, la loi du 23 octobre 1941 semble appeler une réforme d'ensemble des Comités d'Organisation du Ravitaillement dans le sens d'une intervention plus poussée de l'Etat. L'organisation des professions qui concourent par leur activité au ravitaillement de la nation est confiée pour le moment à des organismes trop divers pour pouvoir donner des résultats satisfaisants.

CHAPITRE V

GROUPEMENTS INTERPROFESSIONNELS

Depuis l'Armistice, un certain nombre de lois ont créé des Groupements Interprofessionnels qui se présentent d'une façon différente de tous ceux que nous avons étudiés jusqu'à présent.

Ces Groupements ont des attributions extrêmement larges. Leur mission s'étend à toute l'organisation du marché dont ils ont la charge, non seulement à la collecte ou à la répartition, mais aussi à la production. Souvent ils ont à la fois les pouvoirs d'un Comité Central, d'un Groupement National d'Achat et d'un Comité d'Organisation.

Ces organismes puissants ont parfois le statut d'établissements publics, et en tout cas ils sont soumis à un contrôle très étroit de l'Etat qui s'exerce sur leur constitution et leur fonctionnement.

Ils peuvent organiser le marché, et la ou les professions dont ils s'occupent par voie de règlements. L'œuvre qu'ils ont menée à bien jusqu'à ce jour est considérable et constitue parfois une véritable charte de l'organisation commerciale et professionnelle d'un marché déterminé.

Toutefois, il convient de remarquer que ces organismes ne dépendent jamais uniquement du Ravitaillement, et qu'ils sont aussi rattachés à l'Agriculture. Ils n'intéressent l'organisation du Ravitaillement qu'en tant qu'ils sont chargés de la collecte et de la répartition des denrées.

Parmi ces organismes interprofessionnels, on en trouve certains qui ne participent au Ravitaillement que d'une manière très indirecte. C'est le cas par exemple du Groupement Interprofessionnel de la Production Betteravière.

Par contre, trois Groupements occupent une place de toute première importance dans l'organisation du Ravitaillement. Ce sont le Comité Central des Groupements Professionnels Laitiers, l'Office National Interprofessionnel des Céréales et le Comité National Interprofessionnel des Viandes.

I. — Comité Central des Groupements Interprofessionnels Laitiers

C'est celui des trois organismes interprofessionnels précités qui a la structure la moins forte, mais c'est aussi celui qui est le plus décentralisé. Il se rapproche assez du type des Bureaux Nationaux, mais il est antérieur à ceux-ci, puisque la loi sur l'organisation de la production laitière date du 27 juillet 1940, moins d'un mois après l'Armistice.

Composition du Comité Central :

Il est formé :

a) D'un Bureau exécutif ayant les pouvoirs du Comité Central ainsi que ceux attribués aux Bureaux Nationaux de Répartition créés par la loi du 27 septembre 1940, et composé :

D'un Président délégué général ;

De deux représentants de la Confédération Générale des Producteurs de Lait ;

Des directeurs de chacune des deux sections spéciales (industries laitières, commerce de distribution), créées au sein du Comité Central par le décret du 22 août 1941, pour l'application de la loi du 16 août 1940 sur l'Organisation provisoire de la Production Industrielle ;

De 4 membres qui pourront être chargés de présider des sections interprofessionnelles constituées en vertu de l'étude d'un problème déterminé.

Eventuellement des délégués généraux adjoints peuvent être adjoints au Président.

b) D'un collège d'experts, parmi lesquels sont choisis les membres des sections interprofessionnelles prévues ci-dessus, comprenant des délégués de toutes les professions intéressées, classées en 3 groupes :

Producteurs ;

Industriels laitiers et collecteurs de produits fermiers ;

Commerçants distributeurs.

Il est remarquable de constater que ce n'est pas la loi mais le règlement n° 1 du Comité Central, homologué par décret, qui a fixé la composition du Comité.

Toutefois, l'autonomie du Comité Central n'en est pas moins assez restreinte :

D'abord les membres sont nommés par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, sur proposition des Groupements Professionnels qualifiés.

Ensuite, la tutelle est exercée sur le Comité Central par un Commissaire du Gouvernement, nommé par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, qui assiste aux séances avec voix consultative.

Le contrôle financier est effectué par un contrôleur financier.

Le Comité Central ou son bureau se réunit sur convo-

cation du Président ou à la demande des 2 Secrétaires d'Etat intéressés. Le Président représente le Comité dans tous les actes de la vie civile.

Attributions du Comité Central :

Le Comité Central a d'abord les attributions d'un Bureau National.

Il est chargé d'établir le bilan général des besoins, des ressources et des possibilités de la France — d'assurer la répartition des marchandises en excédent dans les départements producteurs — de décider la constitution des stocks nécessaires et de contrôler leur réalisation.

Mais les Comités Départementaux des Groupements Interprofessionnels Laitiers ont des pouvoirs beaucoup plus étendus que les organes correspondants des Bureaux Nationaux, et la tâche du Comité Central est avant tout de coordonner leur action. Il contrôle les mesures qu'ils ont prises, résoud les difficultés qui peuvent s'élever dans les départements à cette occasion, ainsi que les conflits survenus entre producteurs, transformateurs et commerçants.

En matière de prix, le Comité Central joue un rôle important. Il contrôle les propositions faites par les Groupements départementaux en ce qui concerne la fixation des prix de vente. En outre, il formule son avis sur les propositions des Comités départementaux concernant les prix du lait et des produits laitiers : les prix ainsi proposés sont fixés par le Ministre Secrétaire d'Etat, à l'Agriculture et le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, après avis du Comité Interministériel de Surveillance des Prix.

Enfin le Comité Central a le pouvoir réglementaire. Il établit les règlements d'application de la loi du 27 juillet 1940, qui deviennent obligatoires après homologation

par décret, sous le contrseing du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

D'ailleurs, bien que la loi ne le précise pas, il faut admettre que le Comité Central a la personnalité civile, c'est un organe para-étatique, analogue aux Bureaux Nationaux.

Oeuvre du Comité Central en matière d'organisation du Marché et d'organisation professionnelle :

La production laitière possédait une structure professionnelle déjà ancienne, qui groupait les producteurs, les industriels, et les commerçants en lait et en produits laitiers.

L'action entreprise jusqu'à présent par le Comité Central des Groupements Interprofessionnels Laitiers a abouti à la constitution d'une véritable charte de la production laitière et du commerce du lait et des produits laitiers.

Bien que cette charte du lait n'intéresse l'organisation du Ravitaillement que partiellement, il est intéressant d'en donner un aperçu, car elle est caractéristique du travail entrepris par les Groupements Professionnels.

Les règlements pris par le Comité Central des Groupements Interprofessionnels Laitiers sont au nombre de six :

Règlement n° 1. — Organisation des Comités de gestion des Groupements Interprofessionnels, et du Comité Central des Groupements Interprofessionnels Laitiers.

Règlement n° 2. — Attribution de la carte professionnelle.

Règlement n° 3. — Organisation de l'achat des produits laitiers à la production.

Règlement n° 4. — Organisation du traitement et de la

transformation du lait et du commerce des produits laitiers.

Règlement n° 5. — Délivrance des cartes de lait.

Règlement n° 6. — Organisation du commerce du lait et des produits laitiers en fonction du plan de rationnement de ces produits.

Ces règlements du Comité Central lui ont permis d'organiser les professions laitières. Les Comités de Gestion départementaux se sont livrés à une enquête préalable qui leur a donné la possibilité de faire un recensement individuel des professionnels, et l'inventaire de leurs moyens de travail.

Ce recensement a permis de classer les professionnels en classes divisées elles-mêmes en catégories, à savoir :

Classe A. — Vendeurs de lait en l'état à la consommation.

Classe B. — Utilisateurs et transformateurs de lait, de crème ou de produits obtenus en laiterie.

Classe C. — Collecteurs de produits laitiers fabriqués à la ferme.

Classe D. — Vendeurs en gros ou en demi-gros et détaillants spécialistes.

Classe E. — Vendeurs à la commission.

Classe F. — Détaillants non spécialistes en produit laitiers.

Les 3 premières classes sont composées des professionnels qui dépendent de l'Agriculture, les 3 autres de ceux qui dépendent du Ravitaillement. On s'est efforcé de réunir dans un même groupe tous les professionnels dont l'intervention s'arrête à un même niveau de prix.

Pour chacune des classes et catégories, le Président du Comité Central des Groupements Interprofessionnels Laitiers, après approbation du Commissaire du Gouvernement,

désigne dans chaque département ou région laitière un ou plusieurs groupements professionnels chargés d'assurer la liaison entre le Comité de Gestion départemental et l'ensemble des titulaires de cartes de la catégorie intéressée. Les organisations syndicales existantes devront donc ou disparaître, ou s'aménager, pour se trouver en harmonie avec le plan établi.

La carte professionnelle est indispensable pour l'exploitation d'un établissement. La demande de carte doit être adressée par le Groupement professionnel au Comité de gestion avec avis motivé. Le Comité de gestion instruit les demandes et les transmet au préfet avec propositions motivées. Les cartes sont attribuées par le préfet aux personnes agréées par le Comité de gestion. Toute décision préfectorale de refus peut, dans un délai d'un mois, être déférée par l'intéressé au Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture ou au Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. En cas d'infraction aux dispositions de la loi, le retrait de la carte dans les mêmes conditions entraîne, comme pour les autres professions, la cessation de l'activité industrielle ou commerciale.

En matière d'organisation professionnelle, une autre tâche s'imposait au Comité Central : régler les rapports entre les diverses professions intéressées de manière à supprimer les frictions trop fréquentes entre elles. De ce côté, le Comité Central n'a pas toujours réussi : là comme ailleurs, les professionnels n'ont pas su faire passer leurs intérêts personnels derrière l'intérêt général, et ils ont gardé l'esprit de lutte qui unissait leurs anciens groupements professionnels. Au Comité Central comme dans les Comités de Gestion locaux, les grandes entreprises laitières tiennent d'ailleurs une place prépondérante aux dépens des sociétés à succursales multiples ou du commerce de l'épicerie, par exemple.

Au fond, la principale critique que l'on peut faire au

Comité Central des Groupements Interprofessionnels Laitiers, c'est qu'il est trop décentralisé. Le contrôle du Commissaire du Gouvernement sur le Comité Central est beaucoup trop lointain. Par ailleurs le contrôle du Comité Central sur les divers Comités Régionaux est trop faible, et les défaillances des professionnels ne sont pas pénalisées assez sévèrement.

On est bien obligé de constater que dans les circonstances actuelles, eu égard à la mentalité individualiste des dirigeants, un renforcement de l'intervention de l'Etat apparaît comme nécessaire. Il se manifestera tôt ou tard pour les Groupements Interprofessionnels Laitiers, comme pour les autres Groupements déjà étudiés.

II. — Office National Interprofessionnel des Céréales

Le marché du blé a été l'un de ceux où les interventions de l'Etat ont été les plus fréquentes pendant la période d'entre les deux guerres. Elles avaient abouti à la constitution en 1936 de l'Office National Interprofessionnel du Blé, organe chargé de diriger le marché du blé.

La loi du 17 novembre 1940 a élargi les attributions de cet Office, devenu l'Office National Interprofessionnel des Céréales ou O.N.I.C.

Organes :

La structure de l'O.N.I.C. est beaucoup plus forte que celle de l'Office du Blé. Il est en effet constitué selon la formule du « Führer » : à sa tête se trouve un Président responsable, assisté d'un Comité de gestion, organe consul-

tatif et qui donne des directives à un Directeur placé sous son contrôle.

Le Président et le Directeur sont nommés par décret ; le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement sont entièrement libres dans leur choix. Il convient de remarquer que la loi exige ici un décret, et non un simple arrêté comme pour les dirigeants des Bureaux Nationaux et des Comités Centraux.

Le Comité de Gestion est composé de 11 membres, plus le président de l'O.N.I.C. qui est de droit Président du Comité de Gestion. C'est donc un organe assez simple par rapport à cette lourde machine qu'était le Conseil Central de l'Office du Blé, composé de 51 membres.

Les membres du Comité sont exclusivement des représentants des professionnels et des producteurs. Il n'y a plus, comme dans l'Office du Blé, des représentants des consommateurs et de l'Etat, dont la présence avait soulevé les plus vives critiques dans un Office « interprofessionnel », notamment de la part de l'Association Générale des Producteurs de Blé ou A.G.P.B.

Le choix du Ministre pour la nomination des membres du Comité de Gestion est entièrement libre, pourvu qu'il « s'exerce au sein des organisations professionnelles ». Il n'est même pas tenu, comme dans le texte de 1936, de prendre les professionnels parmi « les organisations professionnelles à circonscription nationale les plus qualifiées ».

La loi spécifie seulement que les 11 membres du Comité de Gestion doivent comprendre :

Six représentants de l'agriculture ;

Deux représentants du commerce ;

Deux représentants de la meunerie ;

Un représentant de la boulangerie.

Fonctionnement de l'O.N.I.C.

L'O.N.I.C. a une mission très vaste, qui s'étend d'une façon générale à la réalisation et au financement de la récolte, à l'approvisionnement du pays en pain, à l'organisation du marché des céréales, aussi bien d'ailleurs pour les céréales secondaires que pour le blé ou le seigle.

Le Président joue le rôle principal dans le fonctionnement de l'Office, et paraît en fait un petit ministre sous l'autorité il est vrai du Ministre Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

Il a les attributions du Conseil Central et du Conseil d'Administration de l'Office National Interprofessionnel du Blé.

Il a donc un pouvoir de décision très large pour tout ce qui concerne l'administration générale de l'Office, et pour assurer l'exécution des dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Le Comité de Gestion fonctionne sous sa responsabilité et le Directeur est contrôlé par lui.

La loi du 29 janvier 1942 augmente d'une manière considérable les pouvoirs du Président. Il reçoit à titre temporaire et jusqu'au 1^{er} septembre 1942, par arrêté interministériel des Secrétaires d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, à l'Agriculture et au Ravitaillement, délégation de pouvoirs spéciaux. Désormais il peut prendre sous sa propre responsabilité, et sous forme de décisions réglementaires, les mesures propres à assurer l'exécution des dispositions législatives dont l'application incombe à l'O.N.I.C. en vue de la réglementation du marché des céréales et de l'approvisionnement de la population en pain.

Auparavant, c'était toujours le Ministre qui prenait les règlements nécessaires par voie d'arrêté ou qui provoquait

des actes du chef de l'Etat sous forme de décrets contre-signés par lui.

La nouvelle loi accorde au Président le pouvoir d'établir des règlements qui ne nécessitent pas l'homologation du Ministre, et qui ont la même force exécutoire qu'un arrêté ministériel. Ces décisions réglementaires ne peuvent pas modifier les décrets, qui sont des actes du chef de l'Etat, mais ils peuvent éventuellement abroger ou compléter des arrêtés.

Dans le cadre des dispositions législatives, le Président peut notamment prendre des décisions ou établir des règlements dans les cas suivants :

a) Pour exercer le monopole de l'importation et de l'exportation des céréales.

b) Pour assurer le recensement des disponibilités, l'équilibre entre les disponibilités et les besoins, les livraisons par les producteurs ou les organismes stockeurs, l'utilisation des stocks de blé et le travail en meunerie, la répartition des disponibilités entre les régions, l'approvisionnement régulier des diverses catégories d'utilisateurs de blé, de farine, de céréales secondaires et d'issues.

c) Pour orienter la production des céréales en fonction des besoins quantitatifs et qualitatifs du marché intérieur et des possibilités éventuelles de transactions internationales.

d) Pour assurer tout contrôle jugé nécessaire à l'application des mesures législatives et réglementaires en vigueur.

Le Président est assisté du Comité de Gestion de l'O.N.I.C. C'est un « Comité Consultatif » qui n'a qu'exceptionnellement un pouvoir de décision.

a) Rôle consultatif du Comité de Gestion. La plupart du temps, les décisions réglementaires ne peuvent être prises par le Ministre ou par le Président de l'O.N.I.C. qu'après avis du Comité de Gestion.

Celui-ci prépare les projets de textes déterminant les

modalités d'application des lois et dispositions réglementaires relatives à l'O.N.I.C.

Il a qualité pour étudier, sur proposition du Président de l'O.N.I.C., ou d'un de ses membres, toutes les mesures susceptibles de compléter, simplifier ou améliorer les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

b) Rôle délibérant du Comité de Gestion.

Le Comité de Gestion, saisi par le Président, délibère sur toutes les questions relatives à l'administration de l'O.N.I.C., et il peut donner des directives générales au Directeur, sous la responsabilité et par l'intermédiaire du Président. La loi du 17 novembre 1940 lui donne un pouvoir de décision dans des cas très précis : il fixe notamment les conditions dans lesquelles aucune quantité de céréales ne sera autorisée à circuler sans être accompagnée d'un titre de mouvement.

A côté du Président et du Comité de Gestion, il faut dire un mot du Directeur de l'O.N.I.C. C'est un agent d'exécution, qui est chargé de la tâche technique sous le contrôle du Président et du Comité de Gestion.

C'est lui qui exerce le droit de réquisition qui est délégué à l'O.N.I.C. par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

Il peut, après avis du Comité de Gestion et dans la limite des crédits ouverts au budget de l'Office, engager tout personnel non fonctionnaire jugé nécessaire au bon fonctionnement de l'O.N.I.C. Il fixe dans les mêmes conditions les rémunérations.

Tutelle exercée sur l'O.N.I.C. :

L'Office National Interprofessionnel des Céréales est placé, « à titre provisoire et aussi longtemps que l'exigeront les nécessités du Ravitaillement », sous l'autorité du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, celui-ci recevant une délégation à ce titre du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture.

Toutefois, la loi du 17 novembre 1940 exige souvent que les textes soient signés conjointement par ce dernier et par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, ou le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances.

La loi du 29 janvier 1942 laisse d'ailleurs toujours aux Ministres intéressés un pouvoir réglementaire important, dans les cas suivants :

a) Quand il ne s'agit pas de la réglementation du marché des céréales et de l'approvisionnement de la population en pain.

b) Dans certaines hypothèses prévues par l'arrêté d'application de la loi du 29 janvier 1942, dans lesquelles la possibilité pour le Président de prendre des décisions réglementaires est expressément exclue.

c) Dans les cas où la loi du 17 novembre 1940 exige l'intervention d'un décret contresigné par les Ministres intéressés.

Il est d'ailleurs possible de donner une liste assez précise des cas où ce sont des décrets ou des arrêtés ministériels qui interviennent.

1° Le prix des céréales est fixé par des textes signés du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

2° En matière financière, l'approbation du budget de l'Office d'une part, les modalités de financement et les conditions de paiement des céréales d'autre part font l'objet de textes signés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances.

3° En ce qui concerne le statut administratif de l'Office, c'est un décret contresigné des deux Secrétaires d'Etat au Ravitaillement et aux Finances qui fixe les effectifs de

l'O.N.I.C., et un arrêté qui nomme et révoque le personnel administratif. Par ailleurs, sur la proposition du Comité de Gestion, le Ministre peut prendre toutes dispositions propres à réorganiser l'O.N.I.C.

4° Le Ministre peut homologuer les projets de règlements du Comité de Gestion, propres à simplifier et à rendre effectivement professionnelle l'organisation des marchés du blé, des céréales secondaires et des produits dérivés.

5° Des textes signés du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, pris sur proposition de l'O.N.I.C., peuvent assurer, par l'intermédiaire du Bureau National des Aliments du Bétail, la répartition des aliments du bétail et des matières premières nécessaires aux fabrications d'aliments composés ou mélangés et la répartition de ces aliments conformément aux besoins de l'Agriculture.

Le contrôle direct de l'Office n'est organisé par la loi du 17 novembre 1940 que d'une façon très insuffisante.

Tout d'abord un représentant du Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances, un représentant du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, un représentant du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement assistent aux séances du Comité de Gestion avec voix consultative.

Ensuite le contrôle financier est exercé par un contrôleur financier, nommé auprès de l'O.N.I.C., qui assiste également aux séances du Comité de Gestion. Il peut déférer toute décision au Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances : à défaut d'une réponse dans le délai de trois jours, la décision sera exécutoire de plein droit.

L'O.N.I.C. est d'ailleurs soumis au contrôle de l'Inspection Générale des Finances.

La loi du 29 janvier 1942 prévoit un contrôle administratif plus direct, en instituant auprès de l'O.N.I.C. un Commis-

saire-Contrôleur, qui représente les Secrétaires d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, à l'Agriculture et au Ravitaillement. Ses pouvoirs restent d'ailleurs assez strictement limités :

1° Les projets de décisions réglementaires du Président sont soumis au visa préalable du Commissaire-Contrôleur. Ils ne deviennent exécutoires qu'après avoir été visés par le Commissaire-Contrôleur ou lorsqu'ils n'ont pas donné lieu à une opposition formelle de l'un des Secrétaires d'Etat intéressés dans le délai de 10 jours à compter de leur communication au Commissaire-Contrôleur.

La question se pose de savoir quel peut être le critère d'une décision réglementaire.

Au point de vue fond, ce doit être un texte à portée générale ou permanente, pris en application de dispositions législatives.

Au point de vue forme, c'est la publication au *Journal Officiel* sous le titre de « décision réglementaire », la référence à la délégation de pouvoirs interministérielle et à telle loi, tel décret ou tel arrêté, la signature du Président de l'O.N.I.C. et le visa du Commissaire-Contrôleur.

Il s'agit en fait d'un arrêté, mais le Président de l'O.N.I.C. n'« arrête » pas, il « décide ».

Toute décision réglementaire du Président doit être visée par le Commissaire-Contrôleur. Celui-ci peut toujours refuser son visa s'il s'agit d'une question qui ne peut être réglée que par arrêté ministériel ou par décret, et à plus forte raison par une loi.

2° Les décisions du Président, qui ont un caractère individuel et spécial, ou les mesures de gestion qu'il peut prendre, aussi bien d'ailleurs que les décisions du Comité de Gestion, ne sont pas soumises au visa du Commissaire-Contrôleur.

Seulement le Président peut prendre sous forme de

circulaires ou de simples décisions des dispositions qui nécessitent en réalité des règlements : ses actes échappent ainsi au visa du contrôleur. Celui-ci, s'il en est avisé, doit avertir le Ministre, qui pourra alors user de son pouvoir hiérarchique pour demander au Président de l'O.N.I.C. de rapporter sa décision, ou de faire un règlement conforme, visé par le Commissaire-Contrôleur.

En fait le Président de l'O.N.I.C., fonctionnaire, conserve une grande indépendance ; ses pouvoirs sont plus importants que ceux de n'importe quel dirigeant de groupement professionnel.

Statut de l'O.N.I.C. :

Au point de vue juridique l'O.N.I.C., établissement public, est doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il n'a un caractère professionnel que dans la mesure où il fait appel à des professionnels pour faire partie du Comité de Gestion.

Comme le dit M. Fromont, professeur à la Faculté de Droit de Paris et à l'Ecole d'Agriculture de Rennes, c'est là un « nouveau mode de recrutement des fonctionnaires ».

M. Fromont rappelle par ailleurs les critiques que l'Association Générale des Producteurs de Blé faisait naguère à l'Office du Blé, et il estime qu'on peut les rapporter à l'O.N.I.C.

L'A.G.P.B. résumait l'état de choses en écrivant : « Tout le personnel administratif de l'Office, depuis le Directeur jusqu'au dernier auxiliaire de service — personnel des Services Intérieurs et des Services Extérieurs d'inspection et de contrôle — est nommé par le Ministre de l'Agriculture, dépend de lui et travaille sous ses ordres ».

Or, une telle situation lui paraissait extrêmement

dommageable aux intérêts des professionnels, car elle aboutissait à déposséder la profession de tout pouvoir et à donner au Ministre une très grande facilité pour diriger les décisions de l'Office en passant à côté ou par dessus la représentation professionnelle. « L'Office actuel, ajoutait-elle, est, en quelque sorte, une unité nationalisée où les administrateurs, les représentants professionnels n'ont aucun pouvoir ni aucune autorité sur les services de l'organisme qu'ils sont censés administrer ». Les producteurs de blé concluaient logiquement : « Autre condition pour qu'un Office soit professionnel ; les Services de l'Office doivent être dirigés par la profession et non par le Ministre. L'Office Professionnel doit nommer son personnel et diriger ses services ».

L'O.N.I.C. apparaît en fait comme une véritable ministère, organisé en Directions et Bureaux. Le Marché des Céréales est l'un de ceux où l'Etatisme est le plus accentué, mais il ne semble pas que le fonctionnement en soit satisfaisant au point de vue du ravitaillement. L'un des résultats les plus évidents, c'est que les contraintes, les menaces de sanctions, l'inquisition pratiquée à l'égard du producteur ont été en progression sans cesse croissante.

III. — Comité National Interprofessionnel des Viandes

Sur le même plan que l'O.N.I.C., on trouve un troisième organisme interprofessionnel, de création plus récente il est vrai, le Comité National Interprofessionnel des Viandes ou C.N.I.V., créé par la loi du 27 septembre 1941.

Il a pris la place du Bureau National de la Viande constitué par l'arrêté du 21 février 1941, et qui n'a fonctionné que quelques mois. Cet organisme avait laissé régner une situation anarchique sur le marché de la viande, et n'avait

pas réussi à discipliner les professionnels. L'Etat fut obligé d'intervenir, sous la pression de l'opinion publique et en raison de l'importance du marché de la viande. Le Comité National fut créé sous forme d'un établissement public décentralisé, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Le C.N.I.V., par son importance, peut être comparé au Comité National des Groupements Interprofessionnels Laïques et à l'O.N.I.C. C'est celui des 3 organismes qui dépend le plus étroitement du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement.

Il a été organisé par la loi du 27 septembre 1941 et par le décret du 8 février 1942 fixant les attributions du Directeur général et du Comité de Gestion du Comité National Interprofessionnel des Viandes. La loi du 27 septembre a ceci de remarquable qu'elle est très détaillée, et qu'elle constitue à elle seule un petit Code de l'organisation du marché de la viande.

Organes du C.N.I.V. :

La composition du C.N.I.V. ressemble assez à celle de l'O.N.I.C. : il a comme lui à sa tête un chef responsable assisté d'un Comité de Gestion.

Les pouvoirs du Comité National sont en effet exercés par un Directeur général nommé par décret pris sur la proposition du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement ; il est choisi parmi les fonctionnaires de l'Etat.

Le Comité de Gestion qui assiste le Directeur général est plus nombreux que celui de l'O.N.I.C., puisqu'il se compose de 19 membres. Il comprend uniquement des professionnels : la loi précise que 10 membres seront désignés sur proposition de l'Organisation Corporative Paysanne créée

par la loi du 2 décembre 1940, parmi les producteurs, 9 membres sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives, parmi les représentants de l'industrie et du commerce. Les propositions comportent dans les 2 cas un nombre de noms double de celui des sièges à pourvoir.

Le Comité de Gestion est présidé par un délégué général, représentant des producteurs, et par deux délégués généraux adjoints, l'un représentant les producteurs et l'autre les utilisateurs de viande. Ils constituent la délégation permanente du Comité de Gestion.

Enfin une Commission Consultative peut être éventuellement créée par arrêté auprès du C.N.I.V.

Fonctionnement du C.N.I.V. :

Le directeur général administre le C.N.I.V. et assure le fonctionnement des services.

Il représente le C.N.I.V. en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Il est chargé, sous sa responsabilité et sur avis du Comité de Gestion, de passer au nom de l'établissement tous actes, contrats, traités ou marchés concernant son fonctionnement administratif. En matière financière, il procède à l'établissement des ordres de recettes, à la liquidation et à l'ordonnement des dépenses. Il tient la comptabilité de l'engagement des dépenses et, contradictoirement avec l'agent comptable, celle de tous ordres de recettes ou de dépenses émis par ses soins.

Enfin, après avis du Comité de Gestion, le Directeur général engage le personnel non fonctionnaire et fixe sa rémunération.

Toutefois le Directeur général ne peut prendre aucune

décision de principe dans le cadre des attributions du C.N.I.V., sans l'avis conforme du Comité de Gestion, celui-ci représentant le point de vue des professionnels. C'est une garantie accordée à la profession contre l'étatisme.

Le Comité de Gestion a 3 séries principales d'attributions.

1° C'est un donneur d'avis dans les cas prévus par les textes : notamment projets de budget et d'états de prévisions de recettes et de dépenses, emprunts, acquisitions, immobilisations, etc...

2° Le Comité de Gestion a un droit d'initiative pour proposer au Directeur général toutes mesures susceptibles de compléter, coordonner ou améliorer les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur s'appliquant aux objets qui rentrent dans les attributions du C.N.I.V.

Il propose à l'homologation de l'autorité administrative tous projets de règlements intéressant le marché des viandes et produits divers.

3° Le Comité de Gestion a un pouvoir de décision :

— en matière de cartes professionnelles : il statue sur les demandes de cartes, et sur les demandes d'extension de celles-ci.

— sur les questions relatives au commerce du détail de boucherie et de charcuterie et de la viande.

C'est le Directeur général qui convoque le Comité de Gestion, aussi souvent que les affaires courantes lui paraissent l'exiger et au moins une fois par mois. Toutefois le Délégué général soit de sa propre initiative, soit sur proposition de la délégation permanente du Comité de Gestion, peut demander au Directeur général sa convocation.

Le Délégué général préside le Comité de Gestion. Les décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents, la voix du président étant prépondérante en cas de partage.

Le Comité de Gestion peut d'ailleurs déléguer tout ou partie de ses attributions à des commissions désignées par lui, parmi ses membres.

Dans l'intervalle des réunions du Comité de Gestion, la délégation permanente peut, en cas d'urgence, prendre des décisions de principe sur proposition du Directeur général, à charge pour elle d'en rendre compte à la prochaine réunion du Comité de Gestion. En cas de désaccord entre le Directeur général et la délégation permanente, le Directeur général doit convoquer immédiatement le Comité de Gestion.

Le Comité de Gestion du C.N.I.V., avec sa délégation permanente, paraît donc jouer un rôle plus important que le Comité de Gestion de l'O.N.I.C. Il est en effet assez indépendant du Directeur général du C.N.I.V., tandis que le Comité de Gestion de l'O.N.I.C. fonctionne sous la responsabilité du Président qui est à sa tête.

Tutelle du C.N.I.V. :

Le C.N.I.V. a été constitué par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et il est placé sous l'autorité directe de ce dernier au point de vue administratif.

Les services de la rue de Constantine font un peu figure d'une Direction détachée des Invalides, mais jouissant d'une indépendance beaucoup plus grande que les autres directions de l'Administration Centrale.

Toutefois le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture est représenté directement auprès du C.N.I.V. par un Commissaire du Gouvernement, choisi parmi les fonctionnaires de son département. Celui-ci exerce la tutelle sur le C.N.I.V. pour toutes les questions de production. Il reçoit notification de toutes les décisions intéressant les activités

qui concourent à la production des animaux de boucherie et des viandes. Il peut, soit les approuver, soit les déférer au Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture. Dans ce dernier cas, à défaut d'une réponse dans un délai de 3 jours, la décision sera exécutoire de plein droit.

En outre, des fonctionnaires des différents départements intéressés siègent au Comité de Gestion avec voix consultative.

En cas de désaccord entre le Directeur général et le Comité de Gestion, ce sont le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement qui tranchent le débat.

Par ailleurs un contrôle financier très strict s'exerce sur la gestion financière du C.N.I.V.

Le C.N.I.V. a un agent comptable, nommé par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. Il est justiciable de la Cour des Comptes, et soumis aux vérifications de l'Inspection Générale des Finances.

Un contrôleur financier, placé sous l'autorité du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, exerce le contrôle du C.N.I.V. Il peut déférer toutes les décisions du Directeur Général du Comité National Interprofessionnel des Viandes, prises sur l'avis conforme du Comité de Gestion, au Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, au Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. A défaut d'une réponse dans le délai de 3 jours, la décision est exécutoire de plein droit.

Le fonctionnement financier du C.N.I.V., le mode et la tenue de sa comptabilité doivent faire l'objet d'un décret. La loi du 27 septembre 1941 précise seulement qu'il peut percevoir des taxes et redevances, et elle lui accorde une

avance de 800 millions sur les disponibilités du compte spécial du Ravitaillement.

Attributions du C.N.I.V. et œuvre réalisée :

Pour en terminer avec cette étude sur le C.N.I.V., il faut maintenant donner quelques indications sur ses attributions.

Elles sont prévues par l'article 4 de la loi du 27 septembre 1941, qui charge le C.N.I.V. :

a) De recueillir et de confronter tous renseignements concernant les ressources et les besoins, et de proposer, le cas échéant, les programmes de production, d'importation et d'exportation ;

b) D'établir les programmes d'abatage, de transport, de réception et d'entreposage des viandes ;

c) D'assurer la satisfaction des besoins en viande, soit par voie amiable, soit par voie de réquisition, tant à la production qu'aux différents stades du commerce ;

d) D'élaborer et d'appliquer tous règlements propres à améliorer les conditions de vente et d'utilisation des animaux de boucherie et de charcuterie, des viandes et de leurs dérivés, et de régler le statut et le fonctionnement de tous les établissements dans lesquels sont traités, transformés ou distribués les produits soumis à son contrôle ;

e) De fixer les règles relatives au contrôle de la circulation du bétail de boucherie, des viandes et produits dérivés ;

f) De faire appliquer les prescriptions concernant le statut des abattoirs et des centres d'abatage ainsi que des établissements visés au paragraphe d ci-dessus ;

g) De diriger et de contrôler l'exécution des mesures intéressant l'approvisionnement et le réapprovisionnement

du commerce de la viande dans le cadre du rationnement en vigueur ;

h) D'établir une réglementation nationale relative au classement, au conditionnement et à la présentation des viandes abattues ;

i) De proposer les prix du bétail de boucherie et des viandes aux autorités compétentes, telles qu'elles sont définies par la loi du 21 octobre 1940 ;

j) De contrôler l'activité des divers Comités de la Viande, de coordonner leur action et de veiller à ce qu'ils appliquent les instructions données par les Secrétaires d'Etat compétents ;

k) De délivrer les cartes professionnelles.

Le C.N.I.V. a donc un pouvoir réglementaire très étendu pour tout ce qui touche à l'organisation commerciale et professionnelle du marché de la viande. Il a repris à son compte ou modifié les règlements déjà établis par le Bureau National de la Viande.

Sa mission est très vaste, puisqu'elle s'étend à la fois à la production, à l'approvisionnement et à la répartition.

En matière d'organisation professionnelle, le C.N.I.V., comme les 2 groupements étudiés précédemment, est chargé de remettre de l'ordre dans la maison. Tout d'abord il fixe dans un de ses règlements les conditions d'établissement et de retrait des cartes professionnelles, et c'est lui qui les distribue. Par ailleurs, il contrôle l'activité des divers comités d'organisation des industries et du commerce de la viande, il coordonne leur action et veille à ce qu'ils appliquent les instructions données par les Secrétaires d'Etat compétents. Enfin des décrets, pris après avis du C.N.I.V., sur propositions du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, doivent déterminer la structure de l'organisation profes-

sionnelle propre aux marchés du bétail de boucherie, de charcuterie et des viandes.

Pour que le C.N.I.V. puisse remplir les missions qui lui sont confiées, la loi du 27 septembre 1941 lui donne des pouvoirs exorbitants du droit commun, qui montrent bien qu'il s'agit là d'un service public.

1° Le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement délègue son pouvoir de réquisition au Directeur général du C.N.I.V. en ce qui concerne les animaux de boucherie et de charcuterie, les viandes et les produits dérivés soumis au contrôle du C.N.I.V.

2° Le Directeur général peut prononcer des sanctions, sur l'avis conforme du Comité de Gestion. Toute vente ou tout achat de bétail de boucherie, de charcuterie, de viande et, le cas échéant, des dérivés et sous-produits de viande, opéré en violation des dispositions de la loi du 27 septembre et des règlements qui lui feront suite, entraîne le paiement d'une somme qui ne peut être inférieure au triple de la valeur des produits vendus ou achetés dans ces conditions, ainsi que leur confiscation au profit du C.N.I.V.

3° Le Comité National peut éventuellement opérer le retrait à titre temporaire ou à titre définitif de la carte professionnelle.

Jusqu'ici d'ailleurs, le fonctionnement du C.N.I.V. paraît satisfaisant. La formule adoptée dans la composition du C.N.I.V. semble particulièrement heureuse, et la collaboration du fonctionnaire administrateur et du professionnel technicien a donné de bons résultats.

Toutefois, c'est un des organismes qui contribue le plus à l'augmentation de la paperasserie administrative, par le nombre de circulaires qu'il envoie aux autorités départementales.

En tout cas le C.N.I.V. a obtenu un approvisionnement régulier du marché de la viande et, depuis sa mise en

marché, les tickets de rationnement des consommateurs ont toujours pu être honorés dans les grands centres urbains.

Au début de 1942 la situation du marché de la viande est l'une des plus satisfaisantes au point de vue du Ravitaillement Général.

CONCLUSION

Avec les Comités d'Organisation, nous avons trouvé une organisation professionnelle qui se faisait sur le plan horizontal, c'est-à-dire entre des entreprises de même nature.

Les Groupements Interprofessionnels au contraire organisent les professions sur le plan vertical : ils groupent tous les individus et toutes les entreprises qui participent à la production, à la transformation et à la vente d'un même produit.

En tout cas, ils sont beaucoup plus proches de l'étatisme que du corporatisme, à l'exception toutefois du Comité Central des Groupements Interprofessionnels Laitiers. Ils réalisent d'une façon frappante ce démembrement de la puissance publique qui a été exposé dans la première partie de cette thèse.

TROISIEME PARTIE

ORGANISATION

SUR LE PLAN RÉGIONAL

ET DÉPARTEMENTAL

CHAPITRE I

ORGANISATION REGIONALE

L'idée de *régionalisme* n'est pas nouvelle, et elle avait déjà de nombreux partisans avant cette guerre-ci.

Le département, qui avait fait ses preuves au XIX^e siècle et qui était devenu une circonscription administrative très vivante, ne correspondait plus aux nécessités du XX^e siècle.

Sans doute au point de vue administratif il présentait toujours de nombreux avantages, puisqu'il mettait tous les services publics et toutes les autorités à portée immédiate des administrés.

Mais, au point de vue économique, le département était devenu un cadre beaucoup trop petit pour certaines entreprises d'intérêt général, comme les transports ou bien les lignes de distribution électrique.

Aussi proposait-on de remplacer le département par une

circonscription plus étendue, qui pourrait être plus vivante : la région donnerait satisfaction aux intérêts régionaux dépassant le cadre du département.

Avant la guerre certains résultats pratiques avaient déjà été obtenus en ce sens. Sans parler d'un certain régionalisme des Services Publics (Facultés, Cours d'Appel, etc.), la loi du 28 février 1919 avait organisé des régions économiques sur la base des ententes entre Chambres de commerce. On avait ainsi formé 20 régions économiques, certaines d'ailleurs devenues très florissantes, et le décret-loi du 14 juin 1938 en avait fait des établissements publics, des personnes administratives, au même titre que les départements et les communes.

Après l'Armistice, le régionalisme devait aboutir rapidement. Le morcellement de la France et l'ampleur des problèmes à résoudre rendaient beaucoup plus difficile la tâche du Gouvernement et ne lui permettaient pas de rester en liaison étroite avec tous les départements.

La loi du 19 avril 1941 institue des Préfets Régionaux. Il s'agissait, selon l'exposé des motifs, d'effectuer une certaine décentralisation n'affectant en rien les prérogatives essentielles du Gouvernement. A cette fin, il était institué un échelon régional intermédiaire entre le Gouvernement et les départements, qui devait constituer un centre coordinateur à la fois pour l'information du Gouvernement, le règlement sur place de certaines affaires et l'exécution des directives gouvernementales.

La Région n'apparaît pas pour le moment sur le même plan que le département au point de vue de l'intensité de sa vie administrative. Le Préfet Régional joue plutôt par rapport aux Préfets le rôle du Sous-Préfet par rapport aux maires.

L'exposé des motifs précise d'ailleurs que l'expérience actuelle est limitée et que des organes administratifs ne

seront constitués que dans les domaines où le besoin s'en fait particulièrement sentir : ceux de la police et des affaires économiques. Les Services du Ravitaillement sont compris dans la nouvelle organisation.

Les Régions sont organisées en groupant les départements qui ont des affinités de par leur situation géographique, leur production, leur population. Il y a 6 Régions en zone non occupée et 12 en zone occupée. Toutefois la Région de Paris a un statut particulier et n'a pas à sa tête de Préfet Régional pour l'instant. Cette organisation est provisoire et la délimitation des Régions peut être modifiée par la suite.

Dans le cadre régional, les textes législatifs et réglementaires ont prévu des Services Régionaux du Ravitaillement et des Groupements à caractère professionnel. Ce sont eux maintenant qu'il faut étudier.

I. — L'Organisation administrative

En ce qui concerne le Ravitaillement, la Région est sous la haute autorité du Préfet Régional, assisté de l'Intendant des Affaires Economiques, et chargé de faire exécuter les instructions du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. Il est secondé dans sa tâche, sur le plan administratif par le Directeur Régional du Ravitaillement et le Comité Consultatif Régional ; sur le plan professionnel par les Délégués Régionaux des Comités Centraux et les Groupements Régionaux ou Interrégionaux d'Achat.

Le *Préfet Régional* est le chef responsable du Ravitaillement dans sa Région, et c'est à lui qu'il appartient d'examiner l'aspect politique de chaque problème.

Il dirige dans le cadre de sa circonscription la préparation et l'exécution des plans régionaux de rationnement et

de répartition, et peut fixer par arrêté les attributions respectives des préfectures départementales.

Si la région qu'il administre est excédentaire, il répartit entre les divers départements de sa circonscription les contingents d'imposition fixés par le Commissaire aux Ressources Agricoles, et il ordonne la fourniture de produits ou denrées vers les régions déficitaires.

Dans le cadre des règlements généraux et des instructions particulières du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement, il a une délégation permanente de ce dernier pour décider de l'utilisation des stocks ainsi que du mouvement des produits spécialement affectés à sa région.

Enfin il signe les arrêtés de fixation de prix et de rationnement local proposés par le Directeur Régional du Ravitaillement.

A côté du Préfet, le *Directeur Régional du Ravitaillement* est un animateur et un coordonnateur, plus qu'un agent de gestion. C'est lui qui donne toute l'impulsion désirable aux initiatives que les fonctionnaires locaux du Ravitaillement sont obligés de prendre pour assurer la bonne marche des services.

Avant l'Armistice il existait dans le domaine militaire des directions régionales de l'Intendance. Mais c'est seulement la loi du 5 avril 1941 qui a institué les Directeurs Régionaux du Ravitaillement.

Ceux-ci sont d'ailleurs assez peu décentralisés par rapport au Secrétariat d'Etat au Ravitaillement. Cette Administration est trop jeune pour se permettre de décentraliser dans une large mesure.

Le Directeur Régional doit entretenir des rapports constants et personnels avec l'Administration Centrale (réunions mensuelles à Paris) et les Directeurs Départementaux, auxquels il transmet les doctrines du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement.

Ses attributions sont de deux sortes :

1°) Il renseigne le préfet régional sur toutes les questions se rapportant au Ravitaillement, et il examine l'aspect de chaque problème, permettant ainsi au Préfet de prendre les décisions utiles.

C'est ainsi qu'il propose au Préfet un projet de répartition d'impositions pour chaque département de sa circonscription.

Il prépare les mouvements de stocks de département à département ainsi que leur utilisation en vue de permettre la satisfaction des rations, telles qu'elles résultent du plan national de Ravitaillement.

2°) A côté de ce rôle d'organe technique joué auprès du Préfet, le Directeur Régional possède des attributions propres.

Il conserve le droit d'évoquer devant lui des affaires ressortant à la compétence des Directeurs départementaux lorsqu'il estime que celles-ci doivent faire l'objet d'une décision applicable aux autres départements de sa circonscription. Il surveille les renseignements statistiques fournis par les Directions Départementales à l'Administration Centrale, celles-ci lui envoyant un double de tous les états transmis. Il a un droit de regard sur tout ce qui concerne les Directions Départementales, ce qui le conduit fréquemment à jouer un rôle d'arbitre entre les services départementaux de la région.

Il suggère à l'Administration Centrale les renforcements ou les reclassements de personnel exigés par les circonstances. Dans le domaine de l'organisation matérielle des Directions Départementales, il ordonne lui-même les changements de peu d'importance, et propose à l'Administration Centrale tous ceux pour lesquels l'intervention de celle-ci est nécessaire.

Outre le Directeur Régional, le Préfet Régional est

secondé par le *Comité Consultatif Régional*, qu'il réunit chaque fois qu'il le juge utile. En dehors de l'Intendant des Affaires Economiques, du Directeur Régional du Ravitaillement et du Directeur Régional des Services Agricoles, ce Comité comprend d'autres membres nommés par le Préfet, choisis soit parmi des fonctionnaires, soit parmi des personnalités de la région (producteurs, commerçants, etc.).

Le Comité Consultatif a pour mission de donner son avis au Préfet sur toutes les questions soumises à son examen. Il délibère sur l'application des plans de rationnement et de répartition.

Toutefois, les *organes régionaux* commencent seulement à fonctionner et leurs attributions viennent à peine d'être clairement définies.

Pour l'instant ils ne jouent encore qu'un rôle limité et d'ailleurs ils ne disposent que d'un personnel assez faible.

Les effectifs des Directions Régionales notamment restent ceux d'un petit état-major, comprenant :

1°) Un petit organe administratif et statistique chargé du courrier, de la conservation des dossiers et de la documentation.

2°) Une section technique s'occupant de l'approvisionnement.

3°) Une section de distribution et de consommation.

La compétence de ces 2 sections, quant aux questions traitées, doit coïncider avec celle des Directions correspondantes de l'Administration centrale.

A Paris il n'y a pas de Préfecture Régionale, mais il y a une Direction Régionale du Ravitaillement de la Région Parisienne, qui a été créée par la loi du 22 octobre 1940, par conséquent avant les autres Directions Régionales, créées par la loi du 5 avril 1941.

Le Directeur Régional, nommé par décret, relève direc-

tement du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement et il est assisté d'un Comité Consultatif du Ravitaillement de la Région Parisienne.

Son rôle n'est pas très différent de celui des autres Directeurs Régionaux : il assure la coordination des Services Départementaux du Ravitaillement dans la Seine, la Seine-et-Oise et la Seine-et-Marne, plus particulièrement en ce qui concerne l'équitable répartition des denrées alimentaires.

II. — L'Organisation Professionnelle Régionale jusqu'à la loi du 23 octobre 1941

Jusqu'à la loi du 23 octobre, l'administration régionale est encore embryonnaire. Il n'y a à peu près pas d'organismes professionnels correspondants dans le cadre de la Région.

Sans doute la loi du 27 septembre 1940 qui organise les Bureaux Nationaux indique dans son article 7 :

« Chaque fois qu'il est nécessaire, des organes régionaux analogues aux organes départementaux sont créés pour coordonner l'action de ces derniers. »

Les arrêtés constitutifs de Bureaux Nationaux prévoient la plupart du temps la création d'organes régionaux, dont un bon nombre ont été effectivement constitués. Toutefois les régions dont il s'agit s'entendent des régions naturelles de production : il n'y a pas concordance entre ces régions et les Régions administratives de la loi du 19 avril 1941, ni même entre les régions naturelles délimitées pour les divers produits.

Ces organes régionaux sont d'ailleurs constitués sur le même type que les organes départementaux.

Prenons par exemple Bureau National des Légumes secs.

Il a des échelons régionaux, dont la constitution est prévue par l'article 5 de l'arrêté constitutif du 15 octobre 1940 :

« ART. 5. — Le Bureau National détermine, en accord avec les Commissaires du Gouvernement, les Répartiteurs et Comités Consultatifs qui seront créés pour harmoniser et coordonner, dans le cadre des régions naturelles de production des légumes secs, les travaux et l'activité des Répartiteurs et Comités Consultatifs Départementaux.

« La composition de ces organismes régionaux et leur fonctionnement sont les mêmes que ceux des organismes départementaux.

« Dans le cas où il est impossible de désigner dans un département des Répartiteurs Départementaux et des Comités Consultatifs prévus à l'article 3 ci-dessus, la mission incombant à ces organismes est dévolue aux organismes régionaux prévus par le présent article. »

Les Bureaux Nationaux ont une grande initiative pour l'organisation de ces échelons régionaux, et ceux-ci restent très indépendants de l'administration. A partir du moment où la Région administrative commence à prendre de l'importance, on ne peut plus admettre un pareil système. Il devient nécessaire de grouper sous l'autorité du Préfet Régional une série de Groupements Régionaux ou d'échelons régionaux des Groupements Nationaux. C'est ce que fait la loi du 23 octobre 1941.

III. — L'Organisation Professionnelle Régionale depuis la loi du 23^e octobre 1941

En dehors du Comité Consultatif Régional où siègent des professionnels à côté de fonctionnaires, la loi du 23 octobre prévoit deux séries d'organismes professionnels sur le plan régional : les Echelons Régionaux des Comités Centraux de

Ravitaillement, et les Groupements Régionaux ou Interrégionaux d'Achat, ces derniers correspondant à peu près aux Groupements Nationaux d'Achat sur le plan national. Il est nécessaire de citer également pour mémoire les Echelons Régionaux des Groupements Interprofessionnels étudiés sur le plan national.

Les Echelons Régionaux des Comités Centraux sont prévus par l'article 10 de la loi du 23 octobre, qui est ainsi conçu :

« ART. 10. — Lorsqu'il sera nécessaire, les Comités Centraux de Ravitaillement pourront proposer au Secrétaire d'Etat au Ravitaillement la constitution d'un échelon régional chargé, soit d'assurer la liaison entre l'organisme central et les organismes départementaux prévus au titre III ci-après et de coordonner l'action de ces derniers, soit d'exercer au lieu et place desdits organes départementaux les attributions qui leur sont conférées par le présent décret.

« La nomination des membres de l'échelon régional appartient au Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, sur proposition du Préfet Régional, après avis du Comité Central de Ravitaillement.

« Les opérations des organes régionaux des Comités Centraux de Ravitaillement sont soumis au contrôle du Directeur Régional du Ravitaillement en ce qui concerne le recensement de la production agricole et au contrôle du Directeur Régional du Ravitaillement en ce qui concerne le rassemblement des ressources et leur répartition. »

L'échelon régional du Comité Central est donc créé sur l'initiative des Comités Centraux.

Il comprend :

— Un délégué nommé par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, sur la proposition du Préfet Régional, et après simple avis du Comité Central intéressé.

— Eventuellement un Comité Consultatif de 3 à 9 membres choisis par le Préfet Régional sur des listes présentées par les organisations professionnelles de la Région.

Pour les produits agricoles tels que : pommes de terre, légumes secs, fruits et légumes, œufs et volailles, ce Comité Consultatif doit être composé des représentants des producteurs, des représentants des organismes ramasseurs et des commerçants appelés à s'approvisionner directement à la production. Pour les produits importés ou transformés, des représentants des transformateurs et des commerçants aux différents stades.

A la différence des organismes correspondants des Bureaux Nationaux, les échelons régionaux sont entièrement sous le contrôle de l'administration. D'ailleurs la loi précise que leurs opérations sont soumises au contrôle du Directeur Régional des Services Agricoles et du Directeur Régional du Ravitaillement. Ce contrôle peut s'exercer d'autant plus facilement que c'est un délégué unique qui est à la tête de ces organismes.

Sans doute ces organes sont-ils composés de professionnels, mais c'est surtout pour assurer à l'Administration des collaborateurs compétents qu'elle n'aurait pu recruter ailleurs.

Les Préfets sont invités en particulier « à faire appel à la collaboration des représentants de commerce et agents commerciaux qui seraient actuellement privés de leur activité normale et qui feraient ainsi bénéficier de leur expérience professionnelle. »

Parmi les délégués régionaux il faut distinguer le personnel permanent qui consacre tout son temps et son activité à la mission qui lui est confiée par le Comité Central et qui doit bénéficier d'un traitement fixe, et le personnel non permanent qui conserve par ailleurs une

activité propre et qui ne peut prétendre qu'à des indemnités variables.

Le même délégué peut d'ailleurs exercer ses fonctions auprès de plusieurs Comités Centraux.

Les attributions des échelons régionaux correspondent à celles de l'administration régionale par rapport aux organes départementaux. Ils sont chargés, soit d'assurer la liaison entre l'organisme central et les organismes départementaux, et de coordonner l'action de ces derniers, soit d'exercer aux lieu et place desdits organes départementaux les attributions qui leur sont conférées.

Pour l'instant, leur rôle est encore assez mal défini, mais il peut devenir très important si la décentralisation à l'échelon région est mise sur pied.

A côté des Echelons Régionaux des Comités Centraux, les Préfets Régionaux peuvent, avec l'autorisation du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, procéder à la constitution de *Groupelements Régionaux et Interrégionaux d'Achat*. C'est ce que précise l'art. 11 de la loi du 23 octobre 1941.

« ARTICLE 11. — Les Préfets Régionaux pourront, sur autorisation du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, provoquer la constitution de Groupements à compétence régionale ou interrégionale chargés, pour un produit ou un groupe déterminé de produits, de la réalisation des opérations commerciales qui leur seront prescrites par les Préfets Régionaux. Les Groupements, auprès desquels le Directeur Régional du Ravitaillement Général exercera les fonctions de Commissaire du Gouvernement, devront répondre aux autres conditions de l'article 7 ci-dessus. »

Les règles concernant la constitution de ces Groupements et leur fonctionnement sont les mêmes que pour les Groupements Nationaux d'Achat. La seule différence, c'est que

les pouvoirs exercés sur ceux-ci par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement sont transférés ici au Préfet Régional.

Lorsque le Groupement est interrégional, les limites de sa circonscription sont fixées par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement qui désigne en même temps le Préfet Régional dont relèvera ce Groupement.

Le Directeur Régional du Ravitaillement Général de la Région dont le Préfet a été désigné pour les Groupements interrégionaux, le Directeur Régional pour les Groupements régionaux, remplissent les fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès de ces Groupements.

Ils ont les mêmes pouvoirs *mutatis mutandis* que les Commissaires du Gouvernement auprès des Groupements Nationaux.

Ils peuvent, avec l'autorisation des Préfets dont ils relèvent, déléguer tout ou partie de leurs pouvoirs à des Commissaires du Gouvernement adjoints choisis parmi les fonctionnaires de leur administration.

Les Groupements régionaux ou interrégionaux ont pour mission de réaliser dans les limites de leurs circonscriptions, pour un produit ou une catégorie de produits déterminés, les opérations qui leur sont prescrites par les Préfets Régionaux dont ils dépendent.

Ils peuvent notamment être chargés :

1°) D'acquérir et de rassembler les denrées et produits nécessaires au Ravitaillement.

2°) De les entretenir, de les conserver et de les écouler.

3°) De procurer aux régions déficitaires certains produits alimentaires se trouvant en excédent dans leur circonscription.

4°) De gérer des caisses de péréquation ou de compensation.

Dans le cadre régional la loi du 23 octobre fait donc appel aux professionnels, mais elle leur donne un rôle strictement limité. Ils ne peuvent agir que sous les ordres du Préfet Régional, ce sont en fait de simples auxiliaires de l'Administration.

L'organisation de la profession sur le plan régional n'est d'ailleurs qu'esquissée. Pour l'instant la Région est une unité administrative, qui n'a guère de vie propre.

Toutefois elle est appelée à prendre sans cesse plus d'importance, avec l'établissement de plans d'échanges inter-départementaux.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION DÉPARTEMENTALE DU RAVITAILLEMENT

Comme pour la Région, il y a lieu d'étudier successivement les Services extérieurs départementaux et les Groupements Professionnels qui ont pour cadre le département.

Toutefois on rencontre ici des organes beaucoup plus vivants et beaucoup plus complexes, qui fonctionnent déjà depuis un certain temps et autrement que sur le papier.

Il sera donc possible de tirer certaines conclusions intéressantes sur le fonctionnement des Services du Ravitaillement d'après les résultats d'ores et déjà acquis.

I. — Organisation Administrative Départementale

C'est l'échelon départemental qui est la cellule de base des Services du Ravitaillement.

La loi du 7 décembre 1940 a décidé la création de Services spéciaux concernant le Ravitaillement en instituant des Directions du Ravitaillement Général siégeant au département.

Cette décision a permis de bénéficier d'une circonscription administrative organisée et dirigée dont on connaît la

■

population, les besoins et les ressources. Elle a rendu possible l'établissement de plans de transports simples et le contrôle efficace des dispositions prises.

Après l'Armistice, dans la France morcelée et divisée en compartiments presque étanches, les Préfets et les Directeurs Départementaux du Ravitaillement ont joué un rôle considérable. Ils ont dû supporter des responsabilités très lourdes et prendre des initiatives nombreuses pour assurer le ravitaillement de la population civile. Sans doute y a-t-il eu de fâcheux errements, mais dans la majorité des cas les autorités départementales se sont montrées à la hauteur.

La création de la Région n'a pas supprimé l'importance du Département. Les organes régionaux, on l'a vu, sont surtout des coordinateurs et des animateurs. C'est toujours l'Administration Départementale qui prend la plupart des décisions importantes, et elle dépend directement de l'Administration Centrale dans de nombreux cas.

L'organisation départementale du Ravitaillement est analogue à l'organisation régionale. Le *Préfet* est responsable de la bonne marche des Services du Ravitaillement dans son département. Sous l'autorité du *Préfet Régional* il dirige la préparation et l'exécution des plans du Ravitaillement établis par le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement. Notamment il fixe par arrêtés les modalités d'application des lois générales sur le rationnement, et délivre les autorisations de transport des déprées.

D'une façon générale, dans le domaine du Ravitaillement, le *Préfet* examine surtout l'aspect politique des questions. L'aspect technique est réservé au *Directeur Départemental* du Ravitaillement Général qui se charge de toute l'exécution matérielle : délégué permanent du *Préfet*, il joue auprès de lui le même rôle d'organe technique que le *Directeur Régional* auprès du *Préfet Régional*.

Le *Directeur Départemental* du Ravitaillement possède

d'ailleurs également des pouvoirs propres : chaque fois qu'une décision à prendre n'est que l'application pure et simple d'un ordre venu du Secrétariat d'Etat, il est qualifié pour agir sous sa propre responsabilité.

Le Directeur Départemental exerce notamment la tutelle sur les organismes professionnels à l'échelon départemental. Par ailleurs il a recueilli la succession de l'intendant militaire (1). La circulaire du 4 décembre 1940 lui donne le pouvoir de régler certains créanciers, et de faire des ordonnancements au profit des organes administratifs chargés du paiement des délégations de soldes.

De tout ceci, il résulte que le Directeur Départemental du Ravitaillement est un personnage assez important : c'est à tort que certains Préfets ont considéré leurs Directeurs Départementaux comme de simples agents d'exécution, et leur ont retiré tout droit d'initiative.

Les Directions Départementales ont été créées à peu près à l'image du Secrétariat au Ravitaillement. Leur personnel, nommé par l'Administration Centrale, est réparti entre un certain nombre de sections qui rappellent les différentes Directions de l'Administration Centrale.

L'étude de ces sections, qui varient d'ailleurs quelque peu d'un département à l'autre, va nous permettre de comprendre le fonctionnement d'une Direction Départementale.

1°) *La Section administrative* est chargée d'un travail purement matériel : elle procède seulement à l'ouverture du courrier, à son enregistrement ainsi qu'à sa répartition.

2°) *La Section du Régisseur Comptable* s'occupe de tous les comptes administratifs du Ravitaillement et du traitement du personnel de la Direction Départementale.

(1) En fait, les Directeurs départementaux du Ravitaillement sont toujours choisis parmi les intendants.

3°) *La Section technique* est de beaucoup la plus importante, et ses tâches sont multiples.

a) En premier lieu elle est chargée de l'exécution du plan de collecte, notifié par l'Administration Centrale.

L'exécution matérielle de ce plan diffère d'ailleurs suivant les produits. Elle est faite par des Groupements Départementaux Interprofessionnels pour : le blé, la viande et le lait, mais pour la plupart des denrées, notamment pour les pommes de terre, les légumes et les fruits ce sont les Délégués Départementaux des Comités Centraux qui en ont la charge.

b) Par l'intermédiaire d'organismes départementaux la section technique veille à la répartition des produits collectés.

D'après le tableau d'impositions, le Comité Consultatif départemental de répartition et les délégués départementaux de répartition établissent un projet de répartition qu'ils soumettent au Directeur Départemental du Ravitaillement Général. Suivant que la production du département est excédentaire ou déficitaire, les expéditions ou les réceptions sont faites sous le contrôle de la Section Technique par le Délégué Départemental du Comité Central intéressé.

c) La Section Technique s'occupe de la vérification des titres d'alimentation. Jusqu'à la loi du 23 octobre, en fin de mois, les Groupements Départementaux d'Achat et de Répartition remettaient à la Section Technique les tickets et bons d'approvisionnement recueillis dans le mois et lui présentaient les souches des bons émis. Désormais la Section Technique peut effectuer elle-même la centralisation et le contrôle des titres d'alimentation et l'établissement des bons de réapprovisionnement, ou bien ces opérations peuvent être confiées au Délégué Départemental de Répartition.

En tout cas, les bons de réapprovisionnement doivent toujours être visés par le Directeur Départemental. La Section Technique envoie mensuellement à l'Administration Centrale des relevés par denrées des bons d'approvisionnement émis dans le département à l'appui des demandes de bons de réapprovisionnement.

d) Enfin la Section Technique procède à la préparation des arrêtés de taux de ration qui seront signés par le Préfet.

4°) *La Section de la carte d'alimentation* veille à ce que les titres d'alimentation soient distribués à leurs ayants-droit conformément aux instructions du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. Elle envoie aux Mairies les cartes et tickets d'alimentation qui leur sont nécessaires, mais aussi elle effectue un contrôle des comptabilités dressées par ces dernières.

Dans une Direction Départementale, il n'y a pas de personnel de contrôle à proprement parler. Les contrôleurs des ressources qui existaient jusqu'à présent s'appellent désormais agents de l'approvisionnement, et ne peuvent plus dresser de procès-verbaux. Ce personnel, composé de chefs de district et de commis de district, sera étudié sur le plan cantonal.

Seuls subsistent les contrôleurs de la carte, appelés depuis 1942 vérificateurs de la carte, qui ont pour mission de surveiller la distribution des cartes d'alimentation et la comptabilité des titres d'alimentation dans les mairies.

Le *contrôle du Ravitaillement* dans le département est effectué par des agents qui agissent en liaison avec la Direction Départementale du Ravitaillement, mais qui n'en relèvent pas directement.

Ce sont tout d'abord les officiers de la police judiciaire, les agents de la répression des fraudes, les gendarmes, les agents des douanes, les agents du service des poids et mesures, les contrôleurs des prix.

Mais le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement s'est réservé la possibilité d'un contrôle direct de l'exécution des instructions données par lui, en créant un corps de « Contrôleurs Mobiles ».

Ceux-ci ont pour mission de rechercher les infractions aux règlements du Ravitaillement, notamment le transfert illicite de denrées rationnées, l'abatage clandestin, les fausses déclarations de stocks, de cheptel ou de récolte, l'achat ou la vente sans tickets de denrées rationnées. Indépendants de la Direction Départementale, les Contrôleurs Mobiles sont en relation directe avec l'Administration Centrale : ils lui envoient les rapports concernant leur activité, ainsi que la liste des procès-verbaux qu'ils sont amenés à dresser.

Toutefois les Contrôleurs Mobiles sont en nombre très insuffisant (1), et leur installation dans certains départements est encore toute récente.

Pour en terminer avec l'examen des Directions Départementales, il convient de signaler que la loi du 7 décembre 1940 a prévu la création dans certains ports de *Directions du Transit du Ravitaillement Général* qui sont chargées d'assurer la réception ou la réexpédition des denrées importées par le Ravitaillement Général pour lui ou pour le compte de tiers. D'une façon générale, elles s'occupent d'effectuer des opérations de contrôle et de recueillir des informations concernant le Ravitaillement auprès des autorités maritimes ou douanières.

L'étude que nous venons de faire de l'organisation administrative du Ravitaillement dans le cadre départemental montre que celle-ci est basée sur l'existence de deux fonctionnaires : le Préfet et le Directeur Départemental du Ravitaillement Général.

(1) 721 contrôleurs mobiles pour toute la France au début de 1942.

Munis en fait de pouvoir très étendus, ceux-ci ont eu souvent tendance à en abuser. Obligés par suite du morcellement de la France et de la difficulté des transports à prendre de nombreuses initiatives pour ravitailler leurs administrés, certains en ont profité pour réaliser une petite autarcie dans leur circonscription, parfois aux dépens des départements voisins déficitaires (1). Il faut espérer que la création des Préfets Régionaux et des Directeurs Régionaux permettra de parer à ce danger : en tout cas, si une tendance à l'autarcie se manifeste encore, ce sera dans le cadre régional, où elle aura des inconvénients moindres. Comme le disait M. Charbin, Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, dans un discours prononcé le 15 février 1942, « l'organisation régionale » doit remplacer « l'autarcie départementale ».

D'une façon générale cependant, le fonctionnement des Directions Départementales du Ravitaillement s'est révélé satisfaisant et il se perfectionne de jour en jour. Leur mise en route a été souvent difficile. La mission qui leur était confiée s'est vite avérée considérable : or elles ne disposaient et ne disposent encore que d'un personnel insuffisant. Par ailleurs ce personnel est en général assez médiocre, en raison de la difficulté du recrutement : il se compose surtout d'anciens militaires retraités ou d'anciens agents des Services de l'Intendance.

Il n'en reste pas moins que l'action persévérante des Directions Départementales a permis, en coordonnant les opérations des divers organismes professionnels, d'assurer la collecte des ressources locales et une application assez stricte du rationnement dans les départements

(1) Dans certains départements de l'Ouest au cours de la campagne 1940-41, les Préfets ont préféré laisser pourrir les pommes de terre chez les cultivateurs plutôt que d'autoriser des expéditions massives sur les centres déficitaires.

II. — L'ancienne Organisation Professionnelle

Sur le plan départemental, on trouve jusqu'à la loi du 23 octobre 1941, deux séries de Groupements Professionnels soumis au contrôle du Directeur Départemental du Ravitaillement Général. Ce sont les Bureaux Départementaux de Répartition et les Groupements d'Achat et de Répartition.

Les Bureaux Départementaux de Répartition sont les organes départementaux des Bureaux Nationaux.

Ils sont prévus par l'art. 6 de la loi du 27 septembre 1940 :

« Dans chaque département sont institués des Répartiteurs et des Comités Consultatifs Départementaux correspondant aux organismes nationaux prévus aux articles précédents. La même personnalité peut remplir les fonctions de Répartiteur pour les produits régis par plusieurs Bureaux de Répartition. Les Répartiteurs sont nommés par arrêté du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement sur proposition du Bureau National visée par le Commissaire du Gouvernement. Le Directeur Départemental du Ravitaillement exerce les fonctions de Commissaire du Gouvernement, dans les conditions prévues par les articles précédents. Le Directeur Départemental du Ravitaillement est assisté du Directeur des Services Agricoles. Pour toutes les questions intéressant directement la production agricole et qui seront fixées dans les arrêtés pris pour l'application de la présente loi ou par des textes ultérieurs, les décisions du Directeur Départemental du Ravitaillement sont prises après avis conforme du Directeur des Services Agricoles.

« En outre des organismes prévus ci-dessus, il peut être créé dans chaque département un secrétariat commun aux différents Répartiteurs et Comités Consultatifs. Cet organisme sera placé sous la direction du Directeur Départemental du Ravitaillement. »

Les Bureaux Départementaux en principe doivent être entièrement dans la main de l'Administration.

Ceci résulte tout d'abord du mode de nomination des Répartiteurs, prévu par la loi : ils sont nommés par arrêté du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, sur proposition du Bureau National visée par le Commissaire du Gouvernement.

En second lieu, leur fonctionnement est soumis au contrôle du Directeur Départemental du Ravitaillement, qui exerce auprès d'eux les fonctions de Commissaire du Gouvernement, assisté du Directeur des Services Agricoles. Il est vrai que la loi n'indique pas les pouvoirs dont disposent ces derniers.

Le Bureau Départemental se compose de un ou plusieurs Répartiteurs, et d'un Comité Consultatif, organe d'études. Il n'y a pas toujours un Bureau Départemental pour chaque Bureau National. Souvent la même personnalité remplit les fonctions de répartiteur pour les produits régis par plusieurs Bureaux Nationaux de Répartition, ce qui lui donne une certaine indépendance par rapport à ceux-ci.

Pour assurer l'unité d'action entre les différents Bureaux Départementaux, il peut être créé dans chaque département un secrétariat commun aux différents Répartiteurs et Comités Consultatifs, organisme placé sous la direction du Directeur Départemental du Ravitaillement.

La mission du Bureau Départemental correspond sur le plan départemental à celle du Bureau National sur le plan national, à la fois dans le domaine de la collecte des produits agricoles, et dans celui de la répartition. Elle est précisée par les instructions du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

Leurs attributions sont donc en fait très variées. Notamment les Bureaux Départementaux des Pommes de terre et des Légumes secs ont été chargés du paiement des primes

de contrats de culture aux producteurs, ce qui en fait de petits organismes bancaires.

Les Groupements d'Achat et de Répartition Départementaux ou G.A.R.D. ont été organisés par le décret du 27 octobre 1939 et par la circulaire du 30 octobre 1939. Dans cette dernière, le Ministre de l'Agriculture invitait les Préfets à mettre sur pied un système de répartition capable de faire face à tout moment aux conséquences des insuffisances ou des défaillances imprévues de l'organisation privée. A cet effet, il leur demandait de provoquer la constitution de Groupements Départementaux d'Achat et de Répartition.

Toutefois le Ministre ne s'engageait pas sans hésitations dans l'économie dirigée. Il précisait dans la même circulaire que la politique du Gouvernement restait une politique de libéralisme contrôlé. La situation économique, disait-on, permettait encore de laisser jouer à l'intérieur du pays les formules habituelles de répartition de denrées (gros, demi-gros, coopératives, maisons à succursales multiples...) sous un régime de liberté contrôlée. Le Service du Ravitaillement ne devait donc intervenir qu'avec prudence dans cette organisation commerciale à laquelle, en principe, il ne se substituait pas et dont il ne modifiait pas la structure.

De ces contradictions apparentes, il est résulté une certaine hésitation dans la mise sur pied des Groupements Départementaux.

Avant d'étudier ceux-ci, il est nécessaire de donner le texte du décret du 27 octobre 1939 :

« Décret relatif aux Groupements d'Achat et de Répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles.

« Le Président de la République Française, vu la loi du 19 mars 1939 tendant à accorder au Gouvernement des pouvoirs spéciaux ;

« Vu la loi du 11 juillet 1938 sur l'Organisation Générale de la Nation pour le temps de guerre ;

« Vu le décret du 21 avril 1939 relatif à l'Organisation du Ravitaillement des Populations en temps de guerre ;

« Vu le décret du 1^{er} septembre 1939 sur le Ravitaillement Général de la Nation en temps de guerre ;

« Vu le décret du 9 septembre 1939 concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux industriels ou artisanaux ;

« Vu le décret du 4 octobre 1939 relatif à l'Organisation du Service du Ravitaillement Général et de la Direction de la Production Agricole ;

« Sur le rapport du Président du Conseil, Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre et des Affaires Etrangères, du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du Ministre de l'Agriculture et du Ministre du Commerce ;

« Le Conseil des Ministres entendu, décrète :

« ART. 1. — Le Ministre de l'Agriculture est autorisé à provoquer la constitution dans chaque département de Groupements destinés à faciliter le ravitaillement de la population civile en denrées alimentaires et en produits agricoles dans le cas où soit l'insuffisance de l'organisation locale professionnelle ou commerciale, soit les difficultés de transport, soit la réduction des importations ou de la production nationale compromettraient l'approvisionnement normal.

« ART. 2. — Ces Groupements auront pour objet :

« a) L'acquisition pour le compte des commerçants en gros ou en demi-gros du département ou, en cas de besoin, l'acquisition directe des denrées et produits nécessaires au ravitaillement du département ;

« b) La vente de ces denrées et produits aux commerçants ou industriels intéressés du département, ou leur répartition

entre ces derniers proportionnellement à leurs besoins et dans la limite des disponibilités existantes ;

« c) Eventuellement la constitution et l'entretien de stocks de ces denrées et produits ;

« d) Eventuellement l'achat ou la cession de ces denrées et produits, soit à d'autres Groupements analogues, soit au Service du Ravitaillement Général.

« ART. 3. — Le Ministre de l'Agriculture fixe à tout moment et pour tout ou partie du territoire les denrées et produits ainsi que la nature des opérations auxquelles devra se limiter l'activité de ces Groupements. Toutes autres opérations leur sont interdites.

« ART. 4. — Les infractions aux dispositions de l'article précédent seront punies d'une amende de 500 à 10.000 frs. En outre, le Ministre de l'Agriculture pourra prononcer la dissolution du Groupement.

« ART. 5. — Le Ministre de l'Agriculture pourra rendre obligatoire l'intervention de ces Groupements pour l'acquisition et la répartition à l'intérieur d'un ou de plusieurs départements, de certaines denrées alimentaires ou de certains produits agricoles.

« ART. 6. — Les Groupements ne pourront majorer les prix des denrées ou produits vendus ou répartis que des pourcentages nécessaires à la couverture de leurs frais généraux, des risques commerciaux et de la rémunération du capital investi dans les limites fixées par le Ministre de l'Agriculture.

« ART. 7. — Les Groupements auront la forme de sociétés anonymes à capital variable, régies par les lois des 24 juillet 1867 et 11 juillet 1938.

« Leurs statuts devront être conformes aux statuts-types approuvés par le Ministre de l'Agriculture, ils ne pourront être modifiés sans l'assentiment de ce Ministre.

« Les personnes ou sociétés qui habituellement se

livraient dans le département avant le 1^{er} septembre 1939 à des opérations portant sur les denrées ou produits visés par l'objet social, peuvent seules faire partie de ces Groupements.

« Les fonctions de membres des Conseils d'Administration ne peuvent donner lieu à aucune rémunération.

« ART. 8. — Les Groupements doivent se conformer aux instructions et se soumettre au contrôle permanent du Ministre de l'Agriculture ou des fonctionnaires, officiers ou agents qu'il habilite à cet effet.

« Indépendamment des pénalités prévues par l'article 4 du présent décret, des pénalités infligées par voie administrative aux Groupements contrevenants et, éventuellement leur dissolution prononcée par le Ministre de l'Agriculture sanctionneront l'inobservation de ces instructions ou le refus de se soumettre à ce contrôle.

« ART. 9. — Il pourra être constitué des Groupements interdépartementaux destinés à satisfaire à certains besoins régionaux. Ils seront soumis au même régime et auront le même objet que les Groupements départementaux.

« En outre, des arrêtés du Ministre de l'Agriculture prévoient les mesures nécessaires à l'approvisionnement des sociétés de vente disposant de succursales réparties sur plusieurs départements.

« ART. 10. — Les Groupements seront dissous conformément aux stipulations de leurs statuts ou aux dispositions du présent décret et au plus tard six mois après la date fixée pour la cessation des hostilités. Leurs réserves et leur disponibilités de toute nature seront, après estimation de leur passif, versées au compte spécial du Trésor institué par l'article 3 du décret du 1^{er} septembre 1939 sur le Ravitaillement Général de la Nation en temps de guerre.

« ART. 11. — Les personnes responsables d'opérations intervenues en violation des dispositions du présent décret

ou des arrêtés pris pour son exécution, seront passibles d'une amende de 100 à 5.000 frs et d'un emprisonnement de six jours à deux mois ou de l'une des deux peines seulement. En cas de récidive, l'amende sera portée de 3.000 à 20.000 frs et l'emprisonnement de deux mois à un an.

« ART. 12. — Toutes dispositions antérieures contraires à celles du présent décret sont abrogées.

« ART. 13. — Le présent décret sera soumis à la ratification des Chambres, conformément aux dispositions de la loi du 19 mars 1939.

« ART. 14. — Le Président du Conseil, Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre et des Affaires Etrangères, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, le Ministre de l'Agriculture et le Ministre du Commerce, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal Officiel de la République. »

Les textes ne précisent pas le nombre des Groupements Départementaux d'Achat et de Répartition : il y en a en moyenne de 3 à 5 par département.

Il s'agit de sociétés commerciales, mais leur constitution est provoquée par le Préfet.

La physionomie des différents Groupements constitués est d'ailleurs très variable suivant les départements. Il faut pour être admis dans ces Groupements « s'être livré avant le 1^{er} septembre 1939 à des opérations portant sur les denrées ou produits visés par l'objet social du Groupement ». Il faut ensuite être de nationalité française si l'on veut remplir dans cette société une fonction comportant la signature sociale.

La circulaire du 30 octobre 1939 cite comme personnes ou sociétés qui peuvent être admises comme actionnaires : 1°) Les grossistes ; 2°) les demi-grossistes ; 3°) les sociétés

à succursales multiples ; 4°) les coopératives. Mais, si le cas des grossistes ou des demi-grossistes ne soulève pas de difficultés, il n'en a pas été de même pour les sociétés à succursales multiples et les coopératives pour lesquelles le cadre départemental créait une situation anormale.

A cette liste il faut d'ailleurs ajouter les représentants et les détaillants qui s'approvisionnent directement. En raison du grand nombre de ces derniers, il leur a été recommandé de se grouper, autant que possible et de déléguer un des leurs au Groupement Départemental d'Achat et de Répartition.

Les règles concernant le Conseil d'Administration et l'Assemblée Générale sont les mêmes que pour les Groupements d'Importation et de Répartition. Elles sont fixées par les statuts, conformes aux statuts-types élaborés pour les G.A.R.D. en 1939 et qui ne peuvent être modifiés que par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

Le décret du 27 octobre précise seulement que « des fonctions de membres des Conseils d'Administration ne peuvent donner lieu à rémunération. »

Les attributions des G.A.R.D. sont très vastes, aussi bien en matière d'opérations commerciales que de répartition.

a) *Attributions en matière commerciale :*

L'article 3 des statuts-types reproduisant l'article 2 du décret-loi lui-même précise l'objet de la société :

« a) L'acquisition pour le compte des commerçants en gros, en demi-gros du département, ou en cas de besoin l'acquisition directe des denrées et produits nécessaires au ravitaillement du département ;

« b) La vente des produits et denrées sus-visés aux commerçants ou industriels intéressés du département ou leur répartition entre ces derniers proportionnellement à leurs besoins et dans la limite des disponibilités existantes ;

« c) Eventuellement la constitution et l'entretien de stocks de ces denrées et produits ;

« d) Eventuellement l'achat ou la cession de ces denrées et produits, soit à d'autres Groupements analogues, soit au Service du Ravitaillement Général ;

« Elle peut également se livrer aux diverses opérations commerciales, financières, industrielles, mobilières ou immobilières nécessaires à l'accomplissement de sa mission. »

Le Groupement d'Achat et de Répartition a donc la capacité de faire l'acte de commerce par excellence, acheter pour revendre. Il peut d'ailleurs agir pour son compte ou pour le compte de ses membres.

Toutefois il doit se conformer pour toutes ces opérations aux instructions qui lui sont données par les Secrétaires d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement, ou leurs représentants ; « en ce qui concerne les denrées ou produits sur lesquels portera son activité, les marchés à contrôler, les conditions d'exécution de ces transports et de ces livraisons, les prix de vente et les conditions ou courtages à appliquer. »

D'ailleurs toute acquisition est soumise à l'approbation du Directeur du Ravitaillement Général.

Ces achats peuvent être faits à des particuliers ou à des services publics. Les Directeurs du Ravitaillement Général peuvent même obliger les Groupements d'Achat et de Répartition à prendre en charge les divers stocks entreposés par les Services du Ravitaillement Général.

Les achats sont destinés soit à la revente immédiate, soit à la constitution de stocks. Dans toutes ces opérations, le Groupement d'Achat et de Répartition joue le rôle d'intermédiaire supplémentaire susceptible de recevoir les ordres de l'Administration, et qui doit agir sur la demande du Préfet dès que l'approvisionnement local des répartiteurs se fait plus difficile.

Toutefois ses attributions ne s'arrêtent pas là, et il joue aussi le rôle d'un organe administratif en matière de répartition.

b) *Attributions administratives :*

Les Groupements d'Achat et de Répartition sont chargés de la délivrance des bons de réapprovisionnement. Ils centralisent les tickets remis par les consommateurs et recueillis par les grossistes où les détaillants s'approvisionnent directement, et ils préparent après vérification les bons de réapprovisionnement qui permettront au demandeur d'obtenir de son fournisseur la quantité de denrées équivalente, ces bons étant préalablement visés par le Directeur du Ravitaillement Général.

Toute l'activité du Groupement s'exerce d'ailleurs sous le contrôle de l'Administration et spécialement du Directeur Départemental du Ravitaillement Général. Le décret du 27 octobre déclare en effet dans son article 8 que « les Groupements doivent se conformer aux instructions et se soumettre au contrôle permanent du Ministre de l'Agriculture ou des fonctionnaires, officiers ou agents qu'il habilite à cet effet. »

Le contrôle administratif peut être sanctionné par une amende pénale de 500 à 10.000 frs, ou bien par des pénalités administratives, et éventuellement par la dissolution du Groupement prononcée par le Ministre de l'Agriculture.

Outre ces sanctions collectives, le décret du 27 octobre prévoit d'ailleurs des sanctions personnelles contre ceux qui violeraient les dispositions du décret ou des arrêtés pris pour son exécution : une amende de 100 à 5.000 frs, un emprisonnement de six jours à deux mois ou l'une des deux peines seulement. Les peines sont aggravées en cas de récidive.

Au point de vue financier, les Groupements ont été autorisés à percevoir certaines redevances pour assurer leur

fonctionnement à l'occasion des opérations faites par les Groupements. En revanche ils sont soumis à un contrôle financier assez étroit, avec des règles analogues à celles des Groupements d'Importation et de Répartition.

Notamment les fonctions de président et d'administrateur sont gratuites. L'excédent annuel de l'actif sur le passif doit être porté à un compte spécial sauf un prélèvement de 10 % pour constituer la réserve légale et une somme suffisante pour payer au capital versé un intérêt dont le taux sera fixé annuellement par le Ministre.

Les excédents de bénéfices ne doivent pas être trop importants. Le décret du 27 octobre précise que « les Groupements ne pourront majorer les prix des denrées ou produits vendus ou répartis que des pourcentages nécessaires à la couverture de leurs frais généraux, des risques commerciaux et de la rémunération du capital investi dans les limites fixées par le Ministre de l'Agriculture. »

Les fonds disponibles du Groupement sont versés en compte courant au Trésor. En outre des instructions précisent les règles budgétaires, la tenue de la comptabilité, la présentation du bilan annuel et les résultats mensuels.

Le contrôle financier est exercé par des agents des Régies financières, ayant au moins le grade de contrôleur. Les fonctionnaires doivent établir, à la suite de chaque vérification, un rapport transmis en double exemplaire au Secrétaire d'Etat dont relève l'organisme contrôlé. Par ailleurs les Groupements sont soumis aux vérifications de l'Inspection Générale des Finances.

Il nous reste maintenant à voir comment se présentent les Groupements Départementaux d'Achat et de Répartition *au point de vue juridique* :

Ils ont la forme des sociétés anonymes à capital variable, donc des sociétés commerciales.

En réalité leurs fonctions leur donnent comme aux Grou-

pements d'Importation et de Répartition un caractère mixte : mi-commercial, mi-service public. Il s'agit là d'une part de sociétés commerciales chargées d'aider au réapprovisionnement de la population, d'autre part de particuliers gardant leurs attaches professionnelles et participant à la puissance publique. Le commerce est chargé par le législateur de gérer un service public, ou du moins une entreprise d'utilité générale, sous le contrôle de l'Administration. Il avait été précisé dès l'origine aux Préfets qu'au cas où ils se heurteraient à une résistance ils auraient à faire valoir aux intéressés que le système envisagé n'avait pour unique objet que de laisser au commerce le maximum de liberté et que son échec total ou partiel aboutirait inévitablement à faire exécuter en gestion directe par le Ravitaillement Général des opérations qui, si elles étaient confiées aux Groupements Départementaux d'Achat et de Répartition, n'exclueraient pas le commerce privé.

C'est justement l'échec partiel de ces Groupements ou du moins les défauts qui se sont manifestés dans leur fonctionnement, qui ont amené l'Etat à intervenir plus directement dans le Ravitaillement Départemental, avec la loi du 23 octobre 1941.

Dans le Département, *certain*s Groupements sont organisés d'une façon différente de ceux que nous venons d'étudier : il s'agit des *Groupements viandes*, des *Groupements farines* et des *Groupements interprofessionnels laitiers*.

Il n'est pas nécessaire ici d'examiner le fonctionnement de tous ces organismes.

D'une façon générale, en raison de leur caractère interprofessionnel, ils ont des attributions plus vastes que les autres Groupements départementaux et des pouvoirs plus étendus.

Toutefois l'étude des Comités de Gestion Départementaux

des Groupements Interprofessionnels Laitiers paraît spécialement intéressante, et mérite qu'on s'y attache quelque peu.

Dans chaque département est constitué un Groupement Interprofessionnel Laitier, composé de délégués des organisations professionnelles et coopératives des producteurs, distributeurs et transformateurs de lait et produits dérivés.

La gestion du Groupement est entièrement assurée par un Comité comprenant au moins quatre membres à savoir :

Un représentant des Syndicats ou Fédérations des Producteurs de Lait ;

Un représentant des Coopératives Laitières ;

Un représentant des Syndicats Laitiers Industriels ;

Un représentant du Commerce des Produits Laitiers.

La composition de ce Comité peut être complétée dans chaque département, suivant la structure de la production et de la distribution laitière, sans que le nombre puisse dépasser huit.

Les membres du Comité de Gestion sont nommés par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, sur proposition des organisations professionnelles qualifiées, et non du Comité Central.

A la tête du Comité de Gestion se trouve un Président délégué, choisi dans son sein par le Comité de Gestion et proposé à l'agrément des deux ministres. En cas de non approbation des ministres ou si le Comité n'a choisi personne, le Président est désigné d'office par les deux ministres, sur la proposition du Délégué général du Comité Central. Il peut être à tout moment relevé de ses fonctions.

Le Président délégué représente le Comité dans tous les actes de la vie civile.

Le contrôle du Comité de Gestion n'est pas fixé d'une façon très précise. La loi précise seulement que le contrôle technique est exercé par le Directeur des Services Agricoles

qui assiste aux séances avec voix consultative ; l'intervention de ce dernier s'explique puisque l'activité du Comité de Gestion intéresse autant l'Agriculture que le Ravitaillement. Par ailleurs le Comité de Gestion doit suivre les directives du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement : ses décisions notamment peuvent être déferées par les intéressés aux deux Ministres qui statuent après avis du Comité Central.

En outre, le Comité de Gestion Départemental dépend du Comité Central, mais le contrôle de celui-ci est la plupart du temps très faible. Il est surtout resté un organe de coordination, placé à la tête d'une fédération de Comités de Gestion Départementaux assez indépendants.

Les attributions du Comité de Gestion Départemental sont très larges. Il est chargé, dans le cadre des instructions qui lui sont données, et des règlements du Comité Central :

a) D'établir le bilan des stocks, des besoins et des ressources ainsi que des possibilités de développement de la production laitière dans le département ;

b) D'orienter et de coordonner la production, compte tenu des aptitudes de chacune des régions naturelles du département ;

c) De répartir, entre les différents destinataires, les quantités de lait et dérivés de lait produits, tout en réglant entre les diverses formes d'utilisation la répartition des laits ramassés ;

d) De contrôler le commerce de gros des beurres et fromages ;

e) De répartir les marchandises disponibles entre les différents commerces de distribution ;

f) D'organiser le ramassage et le transport ;

g) De constituer ou de faire constituer tous stocks nécessaires ;

h) De faire assurer la meilleure transformation des produits et la meilleure utilisation des sous-produits ;

i) De contrôler et au besoin de faire exécuter les mesures sus-visées ;

j) De contrôler les prix d'achat du lait à la production, de provoquer l'avis du Comité Départemental de Surveillance des Prix sur les prix de vente du lait et des produits laitiers et de transmettre au Comité Central des propositions à ce sujet.

Le Comité de Gestion est donc compétent en matière d'orientation de la production, de ramassage, de répartition, de stockage, de transformation des produits, de contrôle et il joue un rôle d'intermédiaire en matière de prix. Il s'occupe aussi d'organisation professionnelle : c'est lui qui effectue le recensement des entreprises, et qui donne son avis au Préfet pour la délivrance ou le retrait des cartes professionnelles.

Les décisions du Comité de Gestion sont d'ailleurs obligatoires pour les producteurs, les commerçants acheteurs, les industriels transformateurs et les distributeurs de produits laitiers.

Les Comités de Gestion Départementaux jouissent donc d'une grande liberté d'action, ils peuvent être tentés assez facilement d'en abuser. C'est effectivement ce qui s'est produit dans plusieurs départements. Les Comités de Gestion n'ont pas toujours réussi à mettre de l'ordre dans les diverses professions laitières, et à faire passer l'intérêt général avant les intérêts particuliers. Dans certains départements, il a fallu les dissoudre et les remplacer par des chargés de mission.

Il n'en reste pas moins que, de tous les Groupements qui existent sur le plan départemental, les Comités de Gestion des Groupements Interprofessionnels laitiers sont ceux qui se rapprochent le plus du type d'organes corpora-

tifs. Ils agissent d'ailleurs en liaison étroite avec la Corporation Agricole, au sein de laquelle sont constituées des sections laitières.

Dans la pratique, *le fonctionnement des divers Groupements Professionnels Départementaux* n'a pas été très satisfaisant, pour des raisons analogues d'ailleurs à celles constatées sur le plan national.

1°) Dans un certain nombre de départements, ces Groupements ont été constitués assez lentement. Parfois leurs membres ont été nommés irrégulièrement : des Bureaux Nationaux ont nommé sans autorisation des Répartiteurs départementaux.

Le contrôle de l'Administration sur leur fonctionnement a souvent été très théorique. Certains Bureaux Départementaux ou certains Groupements Départementaux d'Achat et de Répartition sont restés indépendants du Directeur Départemental du Ravitaillement. Notamment les Groupements d'Achat et de Répartition ont parfois établi eux-mêmes les bons de réapprovisionnement sans les faire viser par le Directeur Départemental.

2°) Les professionnels qui étaient à la tête de ces Groupements se souciaient fort peu d'appliquer des règlements qui nuisaient à leurs intérêts, et ils entretenaient à leur profit l'anarchie dans la collecte et la répartition des denrées. Dans de nombreux cas, les intérêts privés et le désir de conserver une clientèle acquise n'ont pas cédé le pas à l'intérêt général.

3°) La principale critique que l'on peut adresser à cette organisation, c'est la confusion qui y régnait. Les attributions respectives des Directions Départementales du Ravitaillement, des Bureaux Départementaux et des Groupements d'Achat et de Répartition n'étaient pas déterminées avec assez de précision. Souvent elles chevauchaient les unes sur les autres. Enfin les Groupements d'Achat et de

Répartition, sociétés commerciales, avaient également des attributions administratives.

Une réforme s'imposait donc sur le plan départemental comme sur le plan national : la loi du 23 octobre va la mener à bien.

III. — La nouvelle organisation professionnelle de la loi du 23 octobre 1941

Sur le plan départemental comme sur le plan régional et national, la loi du 23 octobre prévoit une nouvelle organisation plus rationnelle et plus étatique. Les organisations professionnelles perdent une partie des attributions qu'elles avaient précédemment, et une division du travail très stricte est établie entre elles. Elles sont désormais cantonnées dans leur rôle d'organes d'exécution, les autorités administratives prenant seules les décisions importantes.

La loi du 23 octobre confie *l'exécution du plan de ravitaillement* dans le département aux délégués départementaux des Comités Centraux de Ravitaillement, chargés de la collecte et de la commercialisation des ressources, aux délégués départementaux de répartition, chargés de la répartition à l'intérieur du département, et la *réalisation de certaines opérations commerciales* aux Groupements Départementaux d'Achat.

L'article 13 de la loi du 23 octobre 1941 prévoit la création des *Délégués Départementaux des Comités Centraux de Ravitaillement* :

« ART. 13. — Dans chaque département, la direction des opérations de recensement, de collecte et de mobilisation d'un produit agricole consommable en l'état, ou d'un groupe déterminé de tels produits, est confiée à un Délégué

Départemental du Comité Central de Ravitaillement nommé par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement sur proposition du Préfet Départemental, après avis du Comité Central de Ravitaillement intéressé.

« Le Délégué Départemental de Ravitaillement constitue l'organe départemental du Comité Central de Ravitaillement dont il relève directement.

« A ce titre il est responsable, dans son propre département, pour les produits dont il a la charge :

« 1°) de la collecte ;

« 2°) si la production est déficitaire, de la réception en provenance d'autres départements ;

« 3°) si la production est excédentaire, de la mise à la disposition d'autres départements ;

« 4°) Enfin, de la mise à la disposition des organes de répartition de son propre département dans la limite du contingent affecté à ce département.

« Le Délégué Départemental du Comité Central de Ravitaillement est assisté d'un Comité Consultatif de trois à neuf membres nommés par le Préfet et choisis sur des listes présentées par les organisations professionnelles du département, et notamment les Syndicats Corporatifs Agricoles ; ce Comité comprendra des représentants des producteurs, des représentants des organismes ramasseurs et des commerçants appelés à s'approvisionner directement à la production.

« Les opérations du Délégué Départemental du Comité Central de Ravitaillement sont soumises au contrôle du Directeur Départemental des Services Agricoles en ce qui concerne le recensement de la production agricole, et au contrôle du Directeur Départemental du Ravitaillement en ce qui concerne le rassemblement des ressources et leur mise à la disposition des départements intéressés ».

Le Délégué Départemental du Ravitaillement, comme le

Délégué Régional, est nommé par l'Administration. Seulement ici c'est le Préfet et non plus le Préfet Régional qui propose les candidats.

D'une manière générale les règles posées pour l'échelon régional, concernant la désignation du délégué et des membres du Comité, la fixation des émoluments, le recrutement du personnel d'exécution, le règlement et la charge des dépenses, sont applicables à l'échelon départemental.

Le Délégué Départemental est informé par l'échelon régional du Comité Central de la partie du Plan de Ravitaillement qui le concerne, et il en effectue l'exécution technique sous le contrôle du Directeur Départemental du Ravitaillement. Ce contrôle a pour but de stimuler son activité, afin d'obtenir l'exécution correcte du plan, mais il ne doit pas constituer un empiètement sur la mission de commercialisation dont la responsabilité lui incombe uniquement.

C'est ainsi que le Délégué Départemental a seul la responsabilité des opérations suivantes :

1° *Etablissement du plan de ramassage :*

- désignation des personnes chargées de la collecte ;
- affectation aux ramasseurs d'une zone de ramassage ou désignation de producteurs auprès desquels la collecte devra être effectuée ;

- établissement d'un programme d'enlèvement échelonné dans le temps, et des plans de transport correspondants ;

- instructions aux collecteurs relativement aux prix, conditions de paiement et expéditions de la marchandise.

2° *Mise à la disposition des organes de répartition ou des usines transformatrices des quantités collectées :*

Si les expéditions sont à effectuer dans les départements déficitaires, le Délégué Départemental les assure, sous le

contrôle du Directeur Départemental du Ravitaillement et après entente avec le Délégué du Comité Central dans le département destinataire.

Au contraire, si la répartition s'effectue dans le département où le produit est collecté, le Délégué Départemental doit recevoir du Délégué Départemental de Répartition du département toutes directives quant aux dates et destinations des livraisons ou expéditions prescrites. Le Directeur Départemental est chargé de la coordination des opérations de collecte et de répartition.

En tout état de cause, la responsabilité du Délégué du Comité Central cesse dès que l'expédition des produits collectés ou en provenance de départements excédentaires a été effectuée conformément aux instructions reçues.

En outre la loi du 23 octobre chargeait le Délégué Départemental d'effectuer le recensement de la production agricole, sous le contrôle du Directeur des Services Agricoles, et d'aider le Préfet dans la détermination des impositions pour les différentes communes du département. Ces attributions lui ont été ôtées depuis la création d'un Commissariat aux Ressources Agricoles.

Il est d'ailleurs nécessaire de préciser qu'il n'existe de Délégués Départementaux du Ravitaillement que pour les produits agricoles consommables en l'état.

Après la collecte, la *répartition des denrées* est effectuée par le *Préfet assisté d'un Comité Consultatif Départemental de Répartition et de Délégués Départementaux de Répartition*.

Ceux-ci sont prévus par les articles 14 et 15 de la loi du 23 octobre 1941.

« Comité Consultatif Départemental de Répartition.

« ART. 14. — Sous la haute autorité du Préfet Régional, la répartition dans le cadre départemental des produits ou

denrées d'alimentation est assurée par le Préfet, assisté d'un Comité Consultatif Départemental de Répartition.

« Le Comité Consultatif Départemental de Répartition est appelé à délibérer sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Préfet. Il peut se subdiviser en sections spécialisées par produits ou groupe de produits. Chaque section comprend des commerçants aux différents stades, éventuellement des utilisateurs industriels ainsi qu'e des agents commerciaux ou des représentants de commerce et des consommateurs.

« Délégués Départementaux de Répartition.

« ART. 15. — Le Préfet peut, à titre temporaire ou permanent, déléguer tout ou partie de ses attributions en matière de répartition d'un produit à un Délégué Départemental de Répartition choisi parmi les membres de la section intéressée ; dans ce cas le Délégué sera, de droit, président de ladite section.

« Chaque section ou Délégué Départemental de Répartition est chargée de préparer et soumettre au préfet les éléments du plan départemental de répartition du produit relevant de sa compétence.

« Dans la limite de la délégation qui lui a été consentie par le Préfet et du contingent mis à sa disposition par le Délégué Départemental du Ravitaillement, chaque Délégué Départemental de Répartition a pour mission d'assurer l'exécution du plan de répartition qui lui est communiqué par le Préfet.

« Il peut notamment être chargé de centraliser et contrôler les titres d'alimentation et d'établir les bons de réapprovisionnement qui devront toujours être visés par le Directeur Départemental du Ravitaillement Général.

« Les opérations de chaque Délégué Départemental de Répartition sont soumises au contrôle du Directeur Départemental du Ravitaillement Général qui peut déléguer, à

titre temporaire ou permanent, l'un de ses représentants, pour exercer en son nom, auprès de lui, les fonctions de Commissaire du Gouvernement. »

Le Préfet a une grande initiative pour la création des organes professionnels départementaux de répartition.

Le Comité Consultatif dont le Préfet assure la présidence et dont le nombre des membres doit toujours rester inférieur à 20, à une composition très large. Il comprend en effet des commerçants aux différents stades (grossistes, détaillants, agents commerciaux, représentants de commerce), des industriels utilisateurs et des consommateurs.

Des sections et même des sous-sections spécialisées peuvent être créées au sein du Comité pour chaque denrée ou groupe de denrées, notamment : pommes de terre, fruits et légumes, légumes secs, œufs, volailles et produits de basse-cour, poissons, épicerie et alimentation générale, vins.

Le Préfet réunit le Comité aussi souvent qu'il le juge nécessaire. Il peut désigner les présidents des sections et leur déléguer, à titre temporaire ou permanent, tout ou partie de ses pouvoirs en matière de répartition et de réapprovisionnement. Les Délégués Départementaux de Répartition ont donc une mission qui leur vient d'une délégation du Préfet. D'ailleurs ils agissent toujours sous le contrôle du Directeur Départemental du Ravitaillement Général, qui est Commissaire du Gouvernement auprès d'eux.

Certaines de leurs attributions éventuelles appartenaient auparavant aux échelons départementaux des Bureaux Nationaux, d'autres aux Groupements Départementaux d'Achat et de Répartition.

En premier lieu le Comité Consultatif Départemental et les Délégués Départementaux sont chargés, d'une part de préparer et de soumettre au Préfet les éléments du plan départemental de répartition, d'autre part d'exécuter le

plan départemental de répartition qui leur est communiqué par le Préfet.

En second lieu, le Délégué Départemental peut être chargé de centraliser et de contrôler les titres d'alimentation et d'établir les bons de réapprovisionnement, visés ensuite par le Directeur Départemental du Ravitaillement Général.

Cependant, pour certains produits, il existe des *organes spéciaux* sur le plan départemental.

En ce qui concerne les *vins*, la loi du 13 septembre 1941 a confié à une commission spéciale, composée de 7 membres et présidée par le Préfet, le soin de répartir les bons d'achat à l'intérieur de chaque département. C'est cette commission qui joue le rôle de la section Vins.

Pour le *poisson* un Comité de Réception et de Répartition a été constitué dans le cadre local ou départemental, sur les soins du Bureau National du Poisson. Il joue un double rôle :

D'une part, il constitue la section poisson du Comité Consultatif Départemental, le Répartiteur pouvant être le Président de cette section.

D'autre part il est, dans le sein du Groupement Départemental, la section chargée de toutes les opérations financières ayant trait à la réception et à la distribution du poisson.

Enfin pour les produits laitiers, les céréales et les viandes, l'organisation antérieure subsiste.

La loi du 23 octobre 1941, à côté des Groupements précédents, prévoit dans son article 16 la constitution de *Groupements Départementaux d'Achat*.

« ART 16. — Le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement est autorisé, lorsque les circonstances l'exigent, à donner aux Préfets des instructions en vue de provoquer, dans chaque département, la constitution d'un groupement unique

d'achat exclusivement chargé de la réalisation de celles des opérations commerciales portant sur les produits et denrées nécessaires au ravitaillement du département général.

« Sur instructions du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, les Préfets Régionaux pourront charger les Groupements Départementaux d'Achat d'une mission commerciale, à caractère régional ou interrégional, portant sur un produit ou sur un groupe déterminé de produits.

« Les Groupements Départementaux d'achat sont constitués en la forme de sociétés anonymes ou de sociétés anonymes à capital variable régies par la loi du 24 juillet 1867, sous réserve des modalités particulières de fonctionnement qui pourront être déterminées par le Règlement d'Administration Publique prévu par l'article 23 ci-après.

« Le Directeur Départemental du Ravitaillement Général ou son délégué exerce les fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès du Groupement Départemental d'Achat, ses pouvoirs seront définis par le Règlement d'Administration Publique précité.

« Le Président et les membres du Conseil d'Administration des Groupements Départementaux d'Achat doivent être agréés par le Préfet Régional. Cet agrément peut être retiré à tout moment ; il entraîne pour les intéressés l'obligation immédiate de cesser leurs fonctions.

« Les Groupements Départementaux d'Achat pourront constituer dans leur sein des sections spécialisées pour un produit ou un groupe déterminé de produits. »

Auparavant il y avait plusieurs Groupements Départementaux d'Achat et de Répartition, désormais il n'y aura plus qu'un seul Groupement Départemental d'Achat dans chaque département. Celui-ci, créé sous forme de Société commerciale, peut être constitué par transformation du Groupement d'Achat et de Répartition le plus important du département, avec augmentation du capital social,

admission de nouveaux actionnaires et création de sections par nature de produits.

Sa mission est variable, mais, de toute façon, les opérations administratives de répartition, de centralisation des tickets et de délivrance des bons de réapprovisionnement, qui incombait aux Groupements Départementaux d'Achat et de Répartition, n'entrent plus dans les attributions de ces nouveaux Groupements.

Ils peuvent être notamment chargés :

1°) d'acquérir et de rassembler les denrées et produits nécessaires au ravitaillement ;

2°) de les entretenir, de les conserver et de les écouler ;

3°) de procurer aux départements déficitaires certains produits alimentaires se trouvant en excédent dans leur circonscription.

Les règles de constitution et de fonctionnement du Groupement Départemental d'Achat sont les mêmes que celles d'un Groupement National ou d'un Groupement Régional. Seulement, c'est le Préfet qui prend la place de Secrétaire d'Etat au Ravitaillement ou du Préfet Régional et c'est le Directeur Départemental du Ravitaillement qui est Commissaire du Gouvernement auprès de ce Groupement.

Appréciation du système de la loi du 23 octobre :

Dans le cadre départemental, la loi du 23 octobre établit une organisation dont les avantages sont la cohérence et la simplicité. Les attributions respectives de chaque Groupement sont bien déterminées, et les conflits d'attributions pourront être facilement résolus.

La nouvelle organisation professionnelle est entièrement dans la main de l'Administration, et elle est soumise à un étroit contrôle de la part du Directeur Départemental du Ravitaillement. Les « Bureaux » sont remplacés par des délégués uniques, dont la responsabilité peut être plus facilement engagée. Les Groupements d'Achat dont l'objet

est exclusivement commercial, reçoivent leur mission de l'Administration.

Seulement il semble que la tentative que l'on a faite de limiter les pouvoirs des professionnels ait été poussée un peu trop loin. Les Délégués Départementaux sont des organes d'exécution, ce sont eux qui agissent, mais ils n'ont aucun moyen de puissance publique à leur disposition pour obtenir l'exécution des obligations des intéressés. Au contraire, les Directeurs Départementaux décident, et ils peuvent faire usage des pouvoirs de coercition de l'Administration, mais ils n'agissent pas par eux-mêmes.

En tout état de cause, il faut attendre que le système ait fait ses preuves pour pouvoir le juger.

Le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement doit d'ailleurs se consacrer avant tout à perfectionner le système actuel du Ravitaillement à l'échelon départemental. Au fond, le terme essentiel du problème du Ravitaillement revient à extraire du département toutes les ressources alimentaires en denrées de première nécessité qui ne sont pas indispensables à l'alimentation des populations locales.

CHAPITRE III

L'ORGANISATION CANTONALE ET COMMUNALE DU RAVITAILLEMENT

I. — L'Organisation Cantonale

C'est peut-être là où le législateur a le moins innové. Il a utilisé des organes administratifs à caractère professionnel qui fonctionnaient déjà depuis fort longtemps, les *Commissions de Réception*, à présent dénommées Commissions d'Achat.

Historique :

Le décret du 12 février 1890 a prévu la création d'organes administratifs d'achat pour satisfaire les besoins en denrées alimentaires des armées en campagne.

A l'intérieur du département, pour troubler le moins possible les habitudes des populations agricoles, les marchés importants et fréquentés habituellement par ces populations sont choisis comme « lieux de réception ». L'ensemble des communes gravitant autour des centres de réception constitue la cellule de base de l'organisation territoriale du Ravitaillement, « la circonscription de groupement ».

Le département se trouve ainsi découpé suivant son importance géographique en un certain nombre de cir-

conscriptions territoriales, dix à trente, dans lesquelles opère une Commission de Réception, organe d'achat.

La Commission d'Achat, composée de personnes ayant la confiance des paysans, étrangères à l'Administration, opère par voie d'achat à caisse ouverte les réalisations qui lui sont ordonnées.

L'achat à caisse ouverte peut être assimilé à l'achat au comptant : dans la pratique en effet le comptable de la Commission, lors de la livraison effectuée, remet au vendeur un titre de paiement, une sorte de mandat, payable à vue à la Caisse du Trésor la plus proche.

L'organe administratif d'achat procède à la réception qualitative et quantitative de la denrée. A cet effet, un expert par catégorie de produit lui est attaché.

Dans le cas où, pour diverses raisons, les détenteurs de denrées se refuseraient à faire les livraisons demandées par la voie amiable, le Président de la Commission de Réception a le droit de réquisition.

La loi de 1877 limitait la possibilité de réquisition aux besoins militaires et à certaines circonstances, en cas de mobilisation totale ou partielle et à l'occasion des rassemblements de troupes. Elle précisait que la charge de la réquisition était communale et notifiée au Maire qui la répartissait entre les habitants.

La loi du 11 juillet 1938, reprenant les errements pratiqués au cours de la guerre de 1914-18, a étendu la réquisition aux besoins de la population civile. Toutefois, elle reste un mode exceptionnel de réalisation des denrées, une méthode de contrainte et d'autorité, qui ne doit être appliquée que dans le cas où la voie amiable ne donne pas de résultats satisfaisants.

Les méthodes d'achat par la voie des Commissions de Réception ont donné d'assez bons résultats. Sans doute on a reproché à celles-ci leur incompétence en matière com-

merciale, leur insouciance en ce qui concerne les prix de revient, les conditions irrationnelles de leur travail et leur inaptitude à remplacer le commerce. Néanmoins il ne faut pas exagérer l'importance de ces critiques.

En tout état de cause, le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement, contraint par les circonstances à une politique d'économie dirigée, trouvait dans les Commissions de Réception un instrument précieux pour la réalisation des produits et denrées nécessaires au ravitaillement du pays.

La loi du 5 mai 1941, dont le texte est indiqué ci-dessus, n'a pas sensiblement modifié la composition et le fonctionnement des Commissions de Réception créées par l'autorité militaire.

Loi du 5^r mai 1941 relative aux Commissions de Réception :

« Nous, Maréchal de France, Chef de l'Etat Français,
« Le Conseil des Ministres entendu,

« Décrétons :

« ART. 1^{er}. — Le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement peut se procurer directement, par l'intermédiaire des Commissions de Réception, les produits et denrées nécessaires au ravitaillement du pays.

« ART. 2. — Il est institué dans chaque canton une Commission de Réception chargée, sous l'autorité directe du Directeur Départemental du Ravitaillement, et sur sa demande, de réunir et de recevoir les fournitures provenant du canton, de délivrer aux prestataires les pièces nécessaires à la constitution de leurs droits et de donner aux approvisionnements reçus une destination prescrite :

« Toutefois, le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement peut réunir deux ou plusieurs cantons contigus dans la circonscription d'une même Commission de Réception.

« ART. 3. — Chaque Commission de Réception comprend :

« Un président ;

« Deux membres titulaires, dont l'un est pris parmi les agriculteurs et l'autre parmi les négociants du département ;

« Deux membres suppléants choisis dans les mêmes catégories que les membres titulaires ;

« Un ou plusieurs experts ;

« Un secrétaire comptable ;

« Le président, les membres titulaires ou suppléants, le secrétaire comptable et les experts sont nommés par le préfet sur proposition du Directeur des Services Agricoles. Ils ont droit pendant la durée de leur mission à l'allocation prévue par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

« Un arrêté du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement fixe le nombre des membres dont la présence est nécessaire pour la validité des opérations de la Commission, ainsi que les règles de suppléance.

« ART. 4. — Les Commissions de Réception procèdent normalement par voie d'achat amiable, payable au comptant suivant des tarifs arrêtés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

« Dans le cas où l'urgence ou tout autre motif et, en particulier, l'insuffisance des livraisons amiables, le rendraient nécessaire, les Commissions de Réception procèdent par voie de réquisition. Dans ce cas, le Président de la Commission de Réception délivre au Maire de chaque commune un ordre de réquisition mentionnant, notamment, la nature et la quantité des fournitures demandées.

« Le Maire désigne, en se conformant aux prescriptions de l'article 20 de la loi du 3 juillet 1877 ou des articles 22

à 24 de la loi du 11 juillet 1938, les habitants qui devront livrer les fournitures requises.

« ART. 5. — Exceptionnellement, lorsque les circonstances l'exigent, pour la bonne exécution de sa mission, le Président d'une Commission de Réception peut faire procéder au recouvrement des prestations indispensables, en utilisant et en remettant à la gendarmerie un ordre de saisie.

« ART. 6. — Les dispositions réglementaires concernant les Commissions de Réception, et notamment l'instruction sur la préparation et l'exécution du ravitaillement au moyen des ressources du territoire national, demeurent en vigueur, en tant qu'elles ne sont pas contraires à celles de la présente loi.

« ART. 7. — A côté de chaque Commission de Réception siège une Commission Consultative composée de deux maires et de deux représentants des Syndicats agricoles, nommés par le Préfet, sur proposition des Organisations agricoles du département.

« La Commission Consultative a pour mission d'éclairer de ses avis les autorités locales du Ravitaillement et les maires sur les conditions de travail de la Commission de Réception et, notamment, sur la répartition des impositions entre les communes et entre les cultivateurs.

« ART. 8. — Un contrôleur ou un chef de district du Ravitaillement est affecté à chaque Commission de Réception. Il exerce les fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès de cette Commission et de la Commission Consultative.

« ART. 9. — Le présent décret sera publié au *Journal Officiel* et exécuté comme loi de l'Etat.

« Fait à Vichy, le 5 mai 1941. »

Aux termes d'un rectificatif à la loi du 5 mai 1941, publié

au J. O. du 21 mai, les Commissions de Réception doivent désormais s'appeler « Commissions d'Achat ».

L'art. 2 de la loi du 5 mai modifié par la loi du 27 septembre 1941, dispose qu'il y a en principe dans chaque canton, une ou plusieurs Commissions d'Achat qui peuvent être spécialisées par produits. Le nombre des Commissions et la configuration géographique des circonscriptions sont restées à peu près les mêmes qu'en 1939. Ils tiennent compte à la fois de la situation des lieux de production et de marchés, et des possibilités de déplacement ou de transport.

Il n'y a pas eu, en fait, de création de Commissions spécialisées par produit. La Commission d'Achat est avant tout un organisme à destination générale qui peut être chargé par le Directeur Départemental de l'exécution des réalisations de toute nature, qui lui serait prescrite.

La composition des Commissions de Réception ou d'Achat en fait des organes para-étatiques. Chaque Commission de Réception comprend :

Un Président ;

Deux membres titulaires, dont l'un est un agriculteur, l'autre un négociant du département ;

« Deux membres suppléants, choisis dans les mêmes catégories que les précédentes ;

Un ou plusieurs experts ;

Un secrétaire comptable.

Tous les membres de la Commission sont nommés par le Préfet, sur proposition du Directeur Départemental du Ravitaillement, après avis du Directeur des Services Agricoles.

Il est vrai qu'ils sont pris en principe parmi les professionnels, producteurs ou négociants. A cet effet, le Directeur des Services Agricoles doit consulter les organismes les plus représentatifs des professions intéressées à savoir :

— La Commission d'Organisation Corporative Paysanne

du Département pour le Président, choisi de préférence parmi les agriculteurs ou anciens agriculteurs exploitants de la région, le membre titulaire agriculteur, le membre suppléant agriculteur, les experts agriculteurs.

— Les Syndicats ou Organisations de Commerçants locaux les plus qualifiés pour le membre titulaire, le membre suppléant négociant, et les experts appartenant aux diverses professions commerciales.

Le nombre des membres dont la présence est nécessaire pour la validité des opérations de la Commission, ainsi que les règles de suppléance sont fixées par arrêté du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement. L'allocation que reçoivent les membres de la Commission est prévue par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

A côté de la Commission d'Achat, la loi permet la constitution éventuelle d'une Commission Consultative. Elle est composée de deux maires et de deux représentants des Syndicats agricoles, nommés par le Préfet, sur proposition des Organisations agricoles du département.

Les Commissions Consultatives ont été créées dans un certain nombre de départements (1). Leur rôle est d'aider le Président de la Commission de leur connaissances des ressources de la circonscription, pour la répartition des impositions entre les producteurs, pour autant que celle-ci n'aurait pas été faite par les soins du Commissaire aux Ressources. Elles jouent surtout un rôle important en matière de viande.

Les attributions de ces Commissions d'Achat sont fixées par l'article 2 de la loi du 5 mai 1941. Elles sont chargées, sous l'autorité directe du Directeur Départemental du Ravi-

(1) 10 Commissions consultatives dans le Pas-de-Calais au début de 1942.

taillement, et sur sa demande, de réunir et de recevoir les fournitures provenant du canton, de délivrer aux prestataires les pièces nécessaires à la constitution de leurs droits et de donner une destination prescrite aux approvisionnement reçus (1).

Si le champ de leur activité est limité par les instructions du Directeur Départemental du Ravitaillement, les Commissions d'Achat ont cependant une assez grande liberté dans le choix des moyens qui leur permettront d'obtenir les livraisons demandées.

En général elles procèdent normalement par voie d'achat amiable payable au comptant, suivant des tarifs arrêtés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement.

Toutefois, dans le cas où l'urgence ou l'insuffisance des livraisons amiables le rendent nécessaire, les Commissions de Réception procèdent par voie de réquisition.

Enfin, exceptionnellement, lorsque les circonstances l'exigent, pour la bonne exécution de sa mission, le Président d'une Commission de Réception peut faire procéder au recouvrement des prestations indispensables, en utilisant et en remettant à la gendarmerie un ordre de saisie.

Les Commissions d'Achat sont donc des organes administratifs composés de professionnels. Un contrôle direct sur elles est exercé par un contrôleur ou un chef de district du Ravitaillement, qui exerce auprès de chaque Commission les fonctions de Commissaire du Gouvernement.

Ceci nous amène à parler des « *Chefs de District* » dénommés d'abord « *Contrôleurs des Ressources* », qui jouent un rôle important dans la commercialisation des ressources.

(1) Dans la Région du Nord les Commissions d'Achat ont uniquement un rôle de prospection et de répartition des impositions : ce sont les négociants qui effectuent les réalisations et les achats.

Ils sont nommés par l'Administration Centrale sur proposition du Directeur Départemental du Ravitaillement, et il y en a en principe un par canton. Ce sont des agents des Services Extérieurs du Ravitaillement.

Leur mission essentielle est de jouer dans leur circonscription un rôle de liaison et de coordination entre les représentants des autres Administrations, des professions agricoles et des professions commerciales. Ils mettent notamment en rapport les Syndics de la Corporation agricole et les ramasseurs agréés chargés de la collecte des ressources.

En second lieu, ils doivent se tenir à la disposition des producteurs et des secrétaires de mairie pour leur fournir les indications ou les directives dont ils peuvent avoir besoin.

Lorsque la réalisation des denrées se fait par Commission d'Achat, le Chef de District représente le Directeur Départemental auprès de celle-ci. Il suit son activité et renseigne le Directeur Départemental sur les conditions de son fonctionnement.

Enfin, il doit fournir au Directeur Départemental toutes indications :

- sur le recensement des quantités de denrées disponibles et commercialisables.

- sur l'état d'avancement du travail de répartition des contingents entre les assujettis ;

- sur l'exécution de leurs obligations par ces mêmes assujettis ;

- sur les conditions du ramassage des denrées et notamment sur la concordance entre le ramassage et les impositions.

Le fonctionnement des organismes cantonaux est satisfaisant au point de vue administratif.

Notamment les Commissions d'Achat ont donné d'excel-

lents résultats. Elles peuvent obtenir la confiance des producteurs, tout en ayant la possibilité d'user de la contrainte dans l'hypothèse où elles rencontrent une résistance de la part des prestataires. Enfin, à l'inverse d'autres organismes commerciaux, les Présidents et agents des Commissions, quand ils sont bien choisis, n'obéissent à aucune préoccupation d'intérêt particulier.

Toutefois, les organismes cantonaux se heurtent trop souvent dans les communes à l'apathie des maires ou à la mauvaise volonté des producteurs, parce qu'ils sont obligés d'appliquer une réglementation compliquée et inquisitoriale.

Ceci amène à étudier l'organisation communale du Ravitaillement.

II. L'Organisation Communale du Ravitaillement

A) *Rôle du Maire :*

A ce stade, le rôle important *au point de vue administratif* est joué par le Maire.

Le Ravitaillement tient désormais une grande place dans les attributions de ce dernier.

Dans toutes les mairies de France, il y a un service, ou du moins une personne, qui s'occupe de la distribution des cartes d'alimentation et de la comptabilité qu'elle suppose.

Par ailleurs, c'est le Maire qui reçoit toutes les innombrables déclarations d'ensemencements, déclarations de récoltes ou de cheptel, déclarations de stocks.

Enfin, jusqu'à la création du Commissariat aux Ressources Agricoles, c'était le Maire qui répartissait entre les agriculteurs de sa commune les impositions qui lui étaient notifiées par la Commission d'Achat.

Pour cette répartition, le Maire était d'ailleurs parfois assisté d'une Commission Communale.

Le Préfet des Côtes-du-Nord, entre autres, a prévu la création dans chaque commune d'un Comité de Collecte et de Répartition, en accord avec la Corporation Agricole.

B) Critique de l'organisation communale existant jusqu'en 1942 :

Cette organisation communale n'est pas sans présenter de graves défauts.

Tout d'abord, la plupart des Maires ne sont pas qualifiés pour remplir la lourde tâche qui leur incombe.

Trop près de leurs administrés, souvent eux-mêmes producteurs, ils sont parfois assez enclins à encourager les fraudes des cultivateurs.

Certains Maires élus croient de bonne politique de favoriser ou de pratiquer le marché noir.

Par ailleurs, le plus souvent, le producteur est traité comme un contribuable et non comme un agent du Ravitaillement Général.

Soumis à une réglementation qu'il juge vexatoire et dont il ne comprend pas les raisons, traité avec méfiance par les commerçants ramasseurs, menacé de sanction, il n'accepte pas de livrer toute sa récolte aux Services du Ravitaillement.

Le manque de liaison entre l'Administration et le producteur au stade communal explique l'échec partiel de l'économie dirigée.

Les ressources existent, mais les décrets ou les circulaires ne réussissent pas à les faire entrer dans le circuit normal du rationnement. Une partie assez importante d'entre elles s'échappe, soit sur le marché clandestin, soit pour la nourriture du cultivateur, de sa famille ou de ses bêtes.

C) Réforme de février 1942 :

La loi du 23 octobre 1941 n'a rien fait pour modifier cet

état de choses, mais depuis cette loi une réforme a été réalisée dans la commercialisation des ressources par une loi du 20 février 1942.

Le principe d'une extension du système des impositions en nature a été décidé, le producteur pouvant disposer librement de la partie de sa récolte qui dépasse son imposition. A l'avenir, pour les principales denrées rationnées, un contingent d'imposition à réaliser sera affecté à chaque commune.

La répartition des impositions entre les divers exploitants sera effectuée avec l'aide des agriculteurs.

En général, c'est le syndic de la corporation agricole qui fait la répartition, assisté d'une Commission d'agriculteurs dont il nomme les membres après avis du Maire.

Dans le cas où il n'y a pas de syndic, c'est une Commission dont la composition est fixée par le Commissaire aux Ressources Agricoles qui en tient lieu.

Pour les pommes de terre et les produits de basse-cour, c'est le Maire assisté d'un Comité Communal de la Production Agricole qui répartit.

Il semble donc que le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement ait fini par admettre la nécessité de s'assurer la collaboration des cultivateurs. Toutefois cette nouvelle orientation de la politique du Ravitaillement, qui est en liaison avec la création du Commissariat aux Ressources Agricoles, ne saurait porter ses fruits que si elle s'accompagne d'une simplification et d'un assouplissement de la réglementation en vigueur, et si on s'efforce de laisser le plus possible au paysan la liberté qui lui est chère.

CONCLUSION

La structure de l'organisation du Ravitaillement s'est montrée dans cette thèse, du moins au dernier stade de la loi du 23 octobre 1941, comme une construction hiérarchisée et rationnelle, sinon harmonieuse. L'action concertée des organes administratifs et professionnels leur permet d'agir efficacement sur tout le territoire, que ce soit dans le domaine de la collecte des ressources ou dans celui de la répartition.

Cette puissante machine permet à l'Etat d'assurer une direction totale de l'économie, tout en laissant une certaine autonomie aux organes d'exécution et aux entreprises privées.

Néanmoins cette forte cuirasse n'est pas sans avoir ses défauts. Il faut insister quelque peu sur ceux-ci pour montrer ensuite l'orientation nouvelle à apporter à l'organisation du Ravitaillement.

La première conclusion qui s'impose à l'étude du système actuel, c'est sa complexité, et sa lourdeur au double point de vue administratif et financier.

Comités Centraux, Groupements Nationaux d'Achat, Comités d'Organisation Professionnelle, Groupements Interprofessionnels, cela représente un nombre considérable d'organismes. Le même agent commercial reçoit souvent des ordres d'autorités différentes : non seulement il en résulte une gêne pour son activité, mais encore il est parfois

tenté d'opposer l'Administration et les organes para-administratifs les uns aux autres.

Les Services du Ravitaillement et les Groupements Professionnels sont intervenus peu à peu dans tous les domaines de la vie économique, dans toutes les entreprises industrielles ou commerciales qui se livraient à des opérations de ravitaillement. Leur action, parfois excellente, a été souvent empirique et incertaine.

Il en est résulté pléthore de textes : lois, décrets, arrêtés, circulaires, règlements se sont succédés à une cadence très rapide. Des mesures contradictoires ont été prises à un intervalle rapproché, qui ont dérouté les agents d'exécution. En matière législative et réglementaire, la dévaluation des textes peut avoir des effets aussi fâcheux qu'en matière monétaire. Ce qui fait la valeur d'un loi ou d'un règlement, c'est son caractère de solennité, de permanence et de généralité. Il faut reconnaître que la profusion des textes a beaucoup nui à l'application du rationnement.

Au point de vue financier, tous les organismes créés représentent une charge très lourde pour les Finances Publiques et, en dernière analyse, pour le contribuable national. On calculait en 1941 que le montant des budgets des seuls Comités d'Organisation de l'Industrie s'élevait à 4 milliards. Pour tous les organismes qui ont été étudiés précédemment, on trouverait probablement un chiffre supérieur. L'autonomie financière qui leur est laissée ne permet d'ailleurs pas d'éviter un certain nombre d'abus dans leur gestion financière, en particulier les traitements parfois exagérés de leur personnel.

Le grand nombre des organismes qui ont été créés et le gonflement des budgets autonomes supposent d'ailleurs, et c'est là une deuxième conclusion, l'accroissement considérable du nombre des fonctionnaires ou du moins des agents de l'administration.

C'est là un phénomène inquiétant, conséquence directe de l'économie dirigée, qui s'est produit en France parallèlement à l'intervention de l'Etat dans l'économie, et qui a pris un développement considérable depuis l'Armistice. De plus en plus il y a « fonctionnarisation » du pays. La constitution de Groupements professionnels a permis dans une certaine mesure de parer à l'insuffisance des cadres de l'administration, et comme le disait M. Fromont à propos de l'O.N.I.C., de fournir un nouveau mode de recrutement des fonctionnaires.

Une telle évolution risque d'avoir des conséquences économiques et sociales désastreuses pour la France, et de mettre celle-ci dans la situation de certains autres pays totalitaires, comme l'Italie.

Conséquences économiques : Le nombre des individus qui travaillent pour le compte de l'administration ou de collectivités publiques; et qui se livrent presque toujours à des travaux improductifs au point de vue économique, tend à l'emporter sur celui des individus qui travaillent dans des entreprises privées. La disproportion entre le nombre d'unités monétaires aux mains des individus, et la quantité de biens de consommation offerts sur le marché, conduit tôt ou tard à l'inflation.

Conséquences sociales : La bureaucratie entraîne la routine et le laisser-aller. Il y a affaiblissement certain du sens de la responsabilité; on essaie d'ailleurs d'y remédier en engageant la responsabilité des chefs de service, ou des dirigeants de Groupements, ou en leur octroyant des indemnités de responsabilité. L'individu qui entre dans une administration publique perd le goût du risque : son avenir est assuré, et il répugne souvent à se marier et à fonder une famille nombreuse qui lui donnerait des soucis matériels.

L'appel de fonctionnaires nouveaux est d'autant plus

inquiétant en France, que la main-d'œuvre y est déjà insuffisante, et que l'absence des prisonniers l'accentue encore. L'administration du Ravitaillement éprouve d'ailleurs des difficultés dans son recrutement, et elle dispose encore d'un personnel de contrôle très insuffisant.

Le problème du contrôle est l'un des obstacles les plus sérieux rencontrés dans l'application du système du rationnement. C'est là une des principales critiques que l'on peut faire à l'économie dirigée en matière de ravitaillement.

Qui dit réglementation et contrainte dit par là même contrôle et sanctions, surtout dans un pays comme la France.

Le Français, traditionnellement, est fort peu respectueux de la loi, et il est fraudeur par tempérament. Du jour où l'emprise de l'Etat s'étend sur toutes ses activités et sur sa vie de tous les jours, il y a tout naturellement une réaction énergique de sa part.

Côté consommateur, l'individualisme du Français a entravé l'application du rationnement ; l'égoïsme des particuliers a travaillé à l'extension du marché noir. En Allemagne, le mouvement n'a pas pris une telle ampleur : le Germain a le sens inné des disciplines collectives.

Côté producteur, le paysan n'a pas accepté la discipline qui lui était imposée. Contraint d'abord à des déclarations de toutes sortes, le producteur était obligé par la loi de livrer toute sa récolte, dans la mesure où elle n'était pas strictement indispensable à sa consommation familiale.

Il s'est produit ce qui se passe en matière fiscale quand un impôt devient sur trop lourd : les individus cherchent à le répercuter sur autrui par l'incidence, et puis ils refusent de payer. Seulement, en matière fiscale, l'Administration dispose maintenant de toute une gamme de moyens efficaces pour contraindre le contribuable à s'exécuter.

Au contraire, en matière de ravitaillement, l'Adminis-

tration a essuyé jusqu'ici un échec partiel. Elle a bien pris des mesures pour tenter de réprimer les fraudes et le marché clandestin, mais les tribunaux se sont souvent montrés trop indulgents à l'égard des coupables.

D'ailleurs, pour que ces mesures soient efficaces, et que le rationnement fonctionne d'une façon satisfaisante, il faudrait au moins un contrôleur pour chacune des 30.000 communes de France. Ce ne sont donc pas les contrôleurs actuels de Ravitaillement qui peuvent suffire à la tâche.

Toute la puissance et toute la complexité de l'organisation du Ravitaillement n'a pas réussi à triompher de l'égoïsme du consommateur urbain et de l'esprit d'indépendance du producteur rural qui se sont entendus pour créer le marché clandestin.

Il semble que ce soit du côté du producteur qu'il faut chercher une solution à ce problème du contrôle, et une nouvelle orientation à donner à l'organisation actuelle du Ravitaillement.

L'Etat a fait appel, on l'a vu, au concours des professionnels, mais presque exclusivement des négociants et des industriels.

Les grands magnats de l'industrie ou du commerce, qui se sont trouvés à la tête des Groupements Professionnels, n'ont vu souvent dans les pouvoirs que leur confiait l'Etat qu'un moyen d'augmenter leur puissance et d'obtenir une situation de monopole. Dans les départements, les négociants, au lieu de chercher la collaboration des producteurs, se sont aliéné ceux-ci en usant des pouvoirs qui leur étaient confiés, pour les menacer de sanctions s'ils ne livraient pas leurs récoltes.

Devant l'incompréhension des professionnels, l'Etat a été amené à intervenir plus directement ;

Il s'est efforcé de faire du commerçant et de l'industriel ses auxiliaires et de plus en plus ses agents d'exécution. Par

contre, jusqu'à la réforme récente de la commercialisation des ressources, il n'a à peu près rien fait pour se concilier le producteur.

A cet égard, l'organisation du Ravitaillement en Allemagne peut fournir des éléments pour une refonte du système français. Celle-ci est étroitement rattachée à l'organisation de l'agriculture allemande. Un « Stand » unique, le stand de l'alimentation ou corporation nationale alimentaire ou *Reichsnährstand* groupe tous les individus et groupements qui s'occupent de production agricole ou d'approvisionnement, voire de répartition. A sa tête se trouve le chef des Paysans du Reich, Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation. Sur le plan régional et local, il y a les paysanneries de pays, les paysanneries de cercles et les paysanneries locales. Une collaboration compréhensive peut ainsi être établie entre paysans et fonctionnaires.

En France, une organisation nouvelle du Ravitaillement, tout au moins de l'approvisionnement et de la collecte des ressources, devrait être étroitement liée à la Corporation Agricole instituée par la loi du 2 décembre 1940. La Corporation permettrait de faire jouer sur le plan agricole l'idée de fonction sociale de production, et de placer ainsi le producteur au service de l'intérêt général.

La Corporation Agricole pourrait agir en liaison étroite avec une Corporation du Commerce, construite sur l'actuel Comité d'Organisation du Commerce. Une branche spéciale de cette Corporation, comprenant les Commerces de l'Alimentation, s'occuperait de la répartition des denrées.

La liaison entre la Corporation Agricole et la Corporation du Commerce se ferait sous le contrôle de l'Etat, celui-ci défendant les intérêts du consommateur.

Un tel système serait beaucoup plus souple que l'actuelle organisation du Ravitaillement. Celle-ci ressemble un peu trop à ces beaux « jardins Français », aux lignes géomé-

triques et bien nettes, qui prétendent plier la nature à la volonté de l'homme. Dominée par la nécessité impérieuse des circonstances, cette expérience a certes des mérites incontestables qui font honneur à ceux qui l'ont réalisée. Mais, œuvre de transition, elle doit servir de point de départ à une évolution prochaine dans le cadre de la nouvelle constitution de la France.

VU, *le Président de la Thèse :*

L. BAUDIN

VU, *le Doyen :*

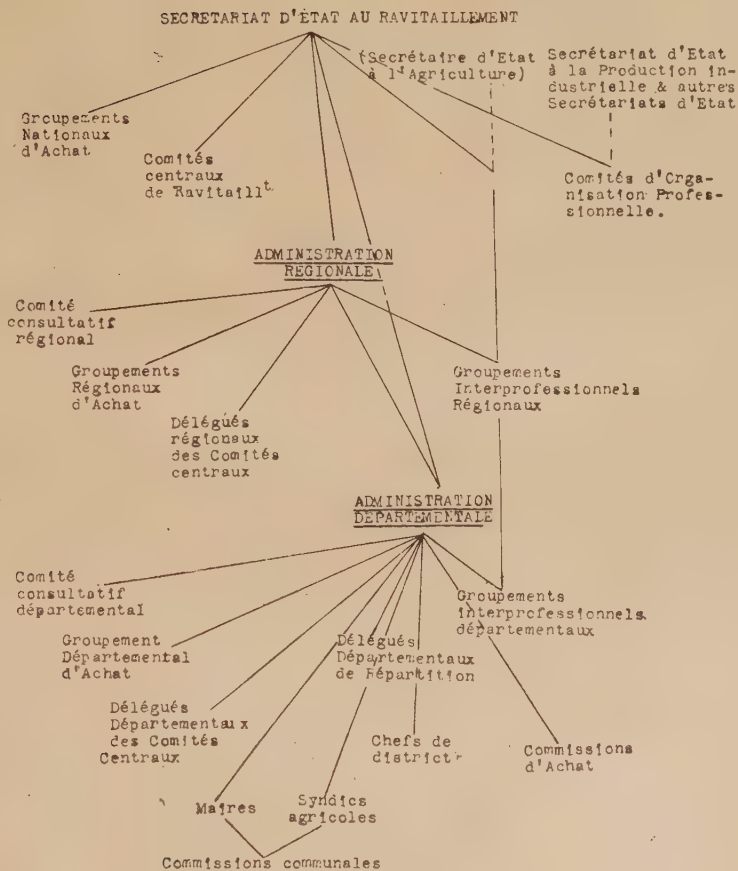
G. RIPERT

VU ET PERMIS D'IMPRIMER

Le Recteur de l'Académie de Paris :

GILBERT GIDEL

TABEAU GÉNÉRAL DES CADRES ADMINISTRATIFS ET PROFESSIONNELS DU RAVITAILLEMENT



BIBLIOGRAPHIE

Recueil de lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports intéressant le Ravitaillement de la France (Ministère du Ravitaillement Général) (Paris 1917).

VIOLETTE. — *Six mois au Ministère du Ravitaillement Général (mars à septembre 1917)* (Paris 1917).

PINOT. — *Le contrôle du Ravitaillement de la Population Civile* (Histoire économique et sociale de la guerre mondiale) (Paris 1926).

R. BERTRAND. — *Le Corporatisme agricole et l'organisation des Marchés en Allemagne* (Thèse, Paris 1936).

H. CULMANN. — *La Nouvelle Organisation Professionnelle* (Paris 1941).

L. BAUDIN. — *L'Economie Dirigée à la lumière de l'expérience américaine* (Paris 1941).

L. BAUDIN. — *Le Corporatisme* (Paris 1942).

A. DE PERALDI. — *Le Corporatisme* (Paris 1941).

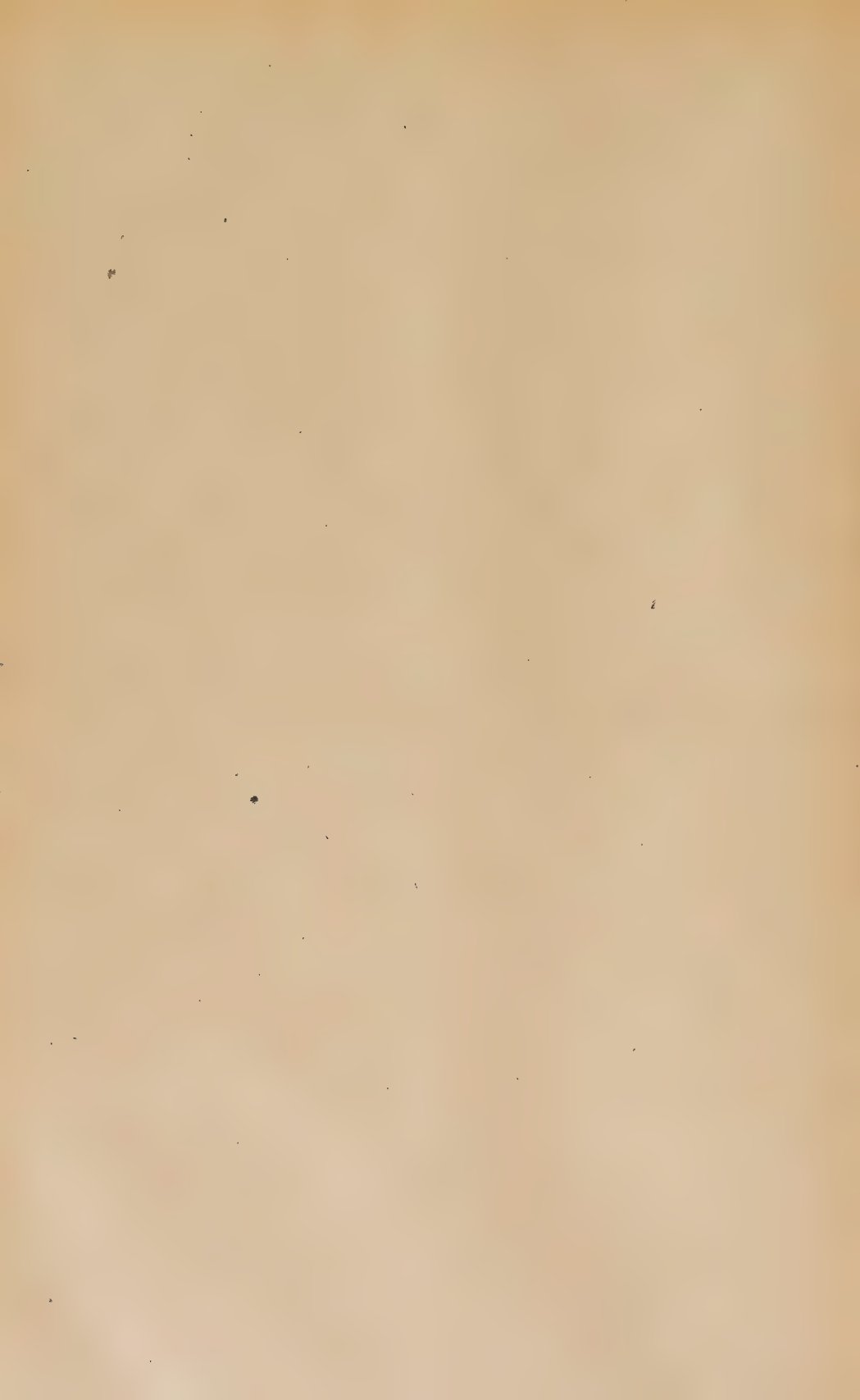


TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Evolution et Généralités

CHAPITRE I. — UN PRÉCÉDENT, L'EXPÉRIENCE DE 1914-1918	11
--	----

I. — Les Services administratifs du Ravi- taillement	13
---	----

II. — Les organes professionnels	17
--	----

CHAPITRE II. — LES GRANDES PHASES DE L'EXPÉ- RIENCE ACTUELLE : DE L'ÉCONOMIE LIBÉRALE A L'ÉCONOMIE DIRIGÉE	28
--	----

CHAPITRE III. — LE RAVITAILLEMENT SERVICE PUBLIC	42
---	----

I. — Le Service Public	42
------------------------------	----

II. — Ravitaillement et Service Public	44
--	----

III. — Caractère du Service Public du Ravi- taillement	48
---	----

CHAPITRE IV. — RAVITAILLEMENT ET PROFESSION ..	52
--	----

I. — Ravitaillement et Corporation	52
--	----

II. — Ravitaillement et Organisation professionnelle	55
III. — Ravitaillement et décentralisation	58

DEUXIÈME PARTIE

Organisation sur le plan national

CHAPITRE I. — L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ..	61
I. — Historique	61
II. — Le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement	64
III. — Action du Secrétariat d'Etat au Ravitaillement	71
CHAPITRE II. — GROUPEMENTS D'IMPORTATION ET DE RÉPARTITION ET BUREAUX NATIONAUX	74
I — Groupements Nationaux d'Importation et de Répartition	74
II. — Les Bureaux Nationaux	85
CHAPITRE III. — LES COMITÉS CENTRAUX DE RAVITAILLEMENT ET LES GROUPEMENTS NATIONAUX D'ACHAT	106
I. — Les Comités Centraux de Ravitaillement	106
II. — Les Groupements Nationaux d'Achat	126
CHAPITRE IV. — COMITÉS D'ORGANISATION	135
I. — Dispositions générales de la loi du 16 août 1940	136
II. — Applications de la loi du 16 août : Comités d'Organisation dépendant du Ravitaillement	144

III. — Les Comités d'Organisation décentralisés : Le Comité d'Organisation du Commerce	154
CHAPITRE V. — GROUPEMENTS INTERPROFESSIONNELS	163
I. — Comité Central des Groupements Interprofessionnels Laitiers	164
II. — Office National Interprofessionnel des Céréales	170
III. — Comité National Interprofessionnel des Viandes	179

TROISIÈME PARTIE

Organisation sur le plan régional et départemental

CHAPITRE I. — ORGANISATION RÉGIONALE	189
I. — L'Organisation Administrative	191
II. — L'Organisation Professionnelle Régionale jusqu'à la loi du 23 octobre 1941 ..	195
III. — L'Organisation Professionnelle Régionale depuis la loi du 23 octobre ..	196
CHAPITRE II. — L'ORGANISATION DÉPARTEMENTALE DU RAVITAILLEMENT	202
I. — Organisation Administrative Départementale	202
II. — L'Ancienne Organisation Professionnelle	209
III. — La Nouvelle Organisation Professionnelle de la loi du 23 octobre 1941 ..	225

CHAPITRE III. — L'ORGANISATION CANTONALE ET COMMUNALE DU RAVITAILLEMENT	235
I. — L'Organisation Cantonale	235
II. — L'Organisation Communale	244
CONCLUSION	247

CAEN

IMPRIMERIE CARON ET C^{ie}

34, rue Demolombe

